

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»


Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Зандер
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 2016 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(БАКАЛАВРСКАЯ)**

38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Разработка рекомендаций по управлению сферой государственно-частного
партнерства в Красноярском крае

Руководитель 27.06.16  старший преподаватель О. В. Ганчукова
подпись, дата

Выпускник 27.06.16  Е. О. Бузлукова
подпись, дата

Красноярск 2016

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа по теме «Разработка рекомендаций по управлению сферой государственно-частного партнерства в Красноярском крае» содержит 77 страниц текстового документа, 14 таблиц, 6 иллюстраций, 2 формулы, 2 приложения, 20 использованных источников.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ, УПРАВЛЕНИЕ, ОЦЕНКА, ПРОБЛЕМЫ, РЕКОМЕНДАЦИИ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА, ОЦЕНКА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ.

Цель работы заключается в разработке рекомендаций по управлению в сфере применения механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в Красноярском крае.

Задачи:

- изучение теоретического и нормативного материала по теме ГЧП;
- анализ уровня развития ГЧП в России и в субъектах Российской Федерации;
- оценка нормативно-правовой базы и институциональной среды в сфере ГЧП в Красноярском крае;
- выявление проблем в управлении, препятствующих развитию ГЧП в Красноярском крае;
- разработка рекомендаций по решению выявленных проблем в применении механизма ГЧП в Красноярском крае.

В результате анализа была определена динамика и структура проектов ГЧП, составлен рейтинг субъектов по развитию ГЧП, выявлены проблемы в области управления сферой ГЧП в Красноярском крае.

В итоге был разработан ряд рекомендаций и предложений по управлению сферой ГЧП путем совершенствования нормативно-правовой базы и институциональной среды, а также разработан алгоритм оценки целесообразности проекта ГЧП.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретические основы государственно-частного партнерства в России.....	5
1.1 Понятие, структура и основы государственно-частного партнерства	5
1.2 Организационно-правовые формы и принципы государственного-частного партнерства в России	10
1.3 Возможности и перспективы развития государственно-частного партнерства в России	13
2 Анализ уровня развития государственно-частного партнерства в России	19
2.1 Анализ развития реализации проектов государственно-частного партнерства в России	19
2.2 Анализ развития механизма государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации	25
2.3 Анализ уровня развития государственно-частного партнерства в Красноярском крае.....	34
3 Разработка рекомендаций по управлению сферой государственно-частного партнерства в Красноярском крае	45
3.1 Разработка мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы для повышения уровня развития государственно-частного партнерства в Красноярском крае	45
3.2 Разработка мероприятий по развитию институциональной среды для повышения эффективности управления проектами государственно-частного партнерства в Красноярском крае.....	53
3.3 Разработка алгоритма оценки целесообразности проекта государственно-частного партнерства.....	60
Заключение	68
Список использованных источников	70
ПРИЛОЖЕНИЕ А Рейтинг субъектов по уровню развития государственно-частного партнерства	73
ПРИЛОЖЕНИЕ Б Оценка целесообразности проекта	76

ВВЕДЕНИЕ

Неразвитость инфраструктуры препятствует экономическому развитию страны, негативно влияет на качество оказываемых населению услуг, снижает темпы роста предпринимательской активности. Согласно проведенным исследованиям, рост инвестиций в инфраструктуру оказывает наибольшее влияние на благосостояние бедных слоев населения, чей уровень доходов с улучшением инфраструктурной обеспеченности увеличивается быстрее, чем растут общие доходы населения. Большинство стран мира, не зависимо от уровня развитости их экономик, стараются реализовывать инфраструктурные проекты с привлечением внебюджетных средств и частных инвесторов, что значительно снижает нагрузку на бюджет и повышает качество и эффективность эксплуатации инфраструктурных объектов. Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из наиболее распространенных инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты. Государственно-частное партнерство не является универсальным решением всех проблем развития инфраструктуры в стране, однако механизмы ГЧП в ряде случаев способны значительно повысить эффективность государственных расходов и качество предоставляемых населению услуг.

Таким образом целью выпускной работы является разработка рекомендаций по управлению в области применения механизма ГЧП в Красноярском крае. Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- изучить теоретические и нормативные материалы по теме ГЧП;
- проанализировать развитие ГЧП в России и в субъектах Российской Федерации;
- выявить проблемы, препятствующие развитию ГЧП в России и Красноярском крае;
- разработать рекомендации и пути решения выявленных проблем в применении ГЧП в Красноярском крае.

При решении поставленных задач будут использоваться следующие модели и методы: методы эмпирического исследования, такие как сравнение и описание; методы теоретического познания – анализ, классификация; общелогические методы и приёмы исследования – моделирование, аналогия, системный подход.

1 Теоретические основы государственно-частного партнерства в России

1.1 Понятие, структура и основы государственно-частного партнерства

Государство и власть – сложные и многоплановые явления, которые и в сознание, и в жизни людей, общества отражаются различными гранями и аспектами в зависимости от той роли, которую они играют. С течением времени роль государства и его властных полномочий постоянно увеличивалась по мере развития общества, дифференциации социальных связей и появления разных видов деятельности и производства, возникновения нематериального производства, специализации функций и разделения труда, совершенствования знаний и навыков, возникновения различий общественного и индивидуального интересов, прав и обязанностей, а также социального неравенства и частной собственности.

Собственность всегда была краеугольным камнем отношений внутри государства. Как разделять сферу функционирования государства и личный интерес? Власть государства и власть собственника? Что должно делать государство, а что владельцы частного капитала? В разные времена на эти вопросы давались разные ответы. С увеличением доли частной собственности возрастает и её роль в функционировании государства и всех его институтов. Осознание этой роли привело к возникновению уже в двадцатом веке концепта государственно-частного партнёрства.

Как известно, государство предоставляет общественно значимые блага и услуги. Часть этих благ оно может производить с помощью собственных средств, ресурсов и полномочий, а остальное, путем привлечения возможностей, знаний и способностей владельцев частного капитала. Бизнес как бы приглашается в управление государственными активами для повышения качества реализации государственных проектов.

Если исходить из широкого понимания государственно-частного партнерства как конструктивного взаимодействия власти и бизнеса не только в экономике, но и других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке, здравоохранении и других областях деятельности, то в этом случае можно согласиться с принятым за рубежом понятием ГЧП как любых форм партнерства государства и предпринимательского корпуса. При этом передача полномочий органов власти и управления не ограничивается лишь правами собственности, а включает в себя и делегирование некоторых функций принятия решений в ходе экспертиз, консультаций и совместной разработки нормативно-правовых актов, проектов и целевых программ [1].

В российском законодательстве ГЧП определяется как – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенном в соответствии с федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. Таким образом, ГЧП представляет собой взаимовыгодное сотрудничество между государством и бизнесом, которое реализуется в различных формах (начиная от контрактов на выполнение работ, акционирования и заканчивая консультациями государства и бизнес-ассоциаций) и которое ставит своей целью решение политических, экономических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях. Поэтому сущность проектов ГЧП заключается в передаче некоторых прав и функций общественного сектора по строительству, реконструкции, модернизации, обслуживанию и эксплуатации объектов инфраструктуры частному сектору. Объектом ГЧП могут быть любые функции публичного сектора (например, публичные, общественные или государственные услуги), выполнение которых закрепляется за частной стороной.

ГЧП интегрирует два рода деятельности: инвестиции в объекты инфраструктуры и оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатации. В связи с этим в проектах ГЧП выделяются два этапа:

- «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (и иные объекты, которые связаны с функционированием общественного сектора);
- «доходный этап», в течение которого осуществляется оказание услуг при помощи данных объектов инфраструктуры и возврат инвестиций.

Наличие «доходного этапа» является основным отличием проектов ГЧП от государственного заказа. При этом, источником доходов по проекту ГЧП может быть, как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета.

ГЧП имеет долгосрочный характер. Долгосрочный характер реализации проектов ГЧП вытекает из необходимости возврата денежных средств, вложенных бизнесом (в отличие от государственного заказа). Средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет: при этом самым продолжительным является «доходный этап», в то время как «затратный» сравним по срокам с государственным заказом.

Государственно-частное партнерство в России, в соответствии с законодательством, основано на следующих принципах [6]:

- открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;
- обеспечение конкуренции;
- отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;
- добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;
- справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;

- свобода заключения соглашения.

Разделение рисков является обязательным условием в отношениях ГЧП. Но поиск оптимального распределения рисков, которые зависят от специфики проекта ГЧП (отрасль, тип соглашения, условия финансирования и иное) представляет большую сложность. Общее правило гласит – каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять. Сложность в осуществлении этого правила заключается в том, что, с одной стороны, бизнес стремится максимизировать доход и поэтому склонен недооценивать риски проекта; с другой стороны, публичный орган стремится снизить ответственность и поэтому будет завышать риски, передаваемые частному партнеру (обратная зависимость). Необходимость поиска оптимального распределения рисков увеличивает значение предпроектной подготовки проекта ГЧП по сравнению с государственным заказом.

Каждая из сторон проекта вносит свой вклад в развитие общего проекта. Например, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, гибкость, оперативную адаптацию и быстроту в принятии решений, проявляет эффективное управление, новаторские способности. При этом внедряются новые технологии в производство и способы управления при реализации проектов, также налаживаются выгодные связи с поставщиками и подрядчиками, что повышает спрос высококвалифицированных кадров на рынке труда.

ГЧП предполагает выполнение частным партнером двух и более из следующих функций: проектирование; финансирование; строительство; реконструкция; модернизация; эксплуатация; техническое обслуживание.

Частный партнер также вправе выполнять другие функции, связанные с деятельностью, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве.

Государство же обеспечивает правомочия собственности, предоставляет всевозможные гарантии и льготы, и, конечно, финансовые ресурсы. При ГЧП

государство развивает свои основные функции такие как контроль, регулирование, соблюдение общественных интересов.

Что касается заинтересованности каждого из участников проекта в ГЧП, то интерес бизнеса обусловлен стремлением к максимизации прибыли от реализации проектов, т.к. обладая производственной и хозяйственной свободой в проекте, предоставляемой государством, частный сектор стремится к увеличению производительности труда и эффективным нововведениям. Также бизнес, при неудачном стечении обстоятельств или воздействии неблагоприятных внешних факторов при реализации проекта, получает достаточные гарантии возврата вложенных средств в проект, т.к. государство обязано нести определенные риски (согласно договоренностям сторон). В некоторых случаях, при высококачественном обслуживании или опережении сроков государство доплачивает своему партнеру. И последнее, частный сектор получает в долговременное управление и пользование активы государства на льготных условиях платы.

Заинтересованность же государства состоит в том, что оно может переложить часть расходов по содержанию и инвестированию имущества, а также некоторые функции на бизнес-партнера. Так же, за счет арендных и концессионных платежей, государственные структуры и органы получают дополнительный источник доходов в бюджет.

Несмотря на все выгоды для государства и бизнеса, главной целью ГЧП является улучшение благосостояния населения. В число положительных сторон государственно-частного партнерства относится повышение качества товаров и предоставляемых услуг, а также решаются социальные и экономические проблемы. И теперь уже высвобожденные средства государство может расходовать на решение других более значимых задач, достижение социально важных целей и выполнение своих первоочередных функций.

1.2 Организационно-правовые формы и принципы государственного-частного партнерства в России

Государственно-частное партнерство является одним из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона (бизнес) участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве/реконструкции) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации и/или техническом обслуживании в интересах публичной стороны [4]. То есть ГЧП позволяет публичному партнеру полностью или частично переложить на частного партнера обязательства по финансированию создания объекта инфраструктуры, разделить или полностью передать частному партнеру риски удорожания строительства, качества проведенных строительных работ, несоблюдения сроков ввода объекта в эксплуатацию, качества технического обслуживания, риски выручки и прочее.

В Российской Федерации законодательство о ГЧП на федеральном уровне состоит из: федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон о ГЧП) [6] и федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – закон о концессионных соглашениях) [7].

Основным критериям ГЧП, приведенным в вышеуказанном определении, соответствует также и концессионная форма реализации инфраструктурных проектов, однако с юридической точки зрения соглашения о ГЧП и концессионные соглашения являются самостоятельными правовыми институтами, рассмотрение, заключение и реализация которых регулируются отдельными законами, но обычно концессионные соглашения рассматриваются как одна из организационно-правовых форм ГЧП.

Независимо от организационно-правовой формы ГЧП должно удовлетворять следующим обязательным критериям: долгосрочный характер партнерства (более 3 лет); распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного партнера не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и/или техническому обслуживанию; полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частным партнером [10].

В среднем по статистике концессионные соглашения в России заключаются на срок 13,1 года, соглашения о ГЧП, МЧП не могут быть заключены на срок менее 3 лет [13]. Долгосрочный характер проектов ГЧП следует из необходимости возврата вложенных частных инвестиций и комплексности таких проектов. В связи с долгосрочным характером партнерства и необходимостью формализации всех существенных условий на инвестиционном и эксплуатационном этапах сложность договорных отношений для проектов ГЧП выше, чем для государственного заказа или иных видов правоотношений государства и бизнеса. Это приводит к более высокой стоимости подготовительных, предпроектных работ по проектам ГЧП и занимает значительно больше времени на этапе согласования между публичным и частным партнером. Риски в инфраструктурных проектах – это вероятные изменения показателей проекта, влияющие на доходы и расходы сторон по проекту. Основным отличием ГЧП от государственного заказа является обязательное финансирование создания объекта частным партнером/концессионером, при этом публичный партнер/концедент вправе компенсировать часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и/или техническим обслуживанием объекта соглашения.

Исходя из рассмотренных обязательных признаков государственно-частного партнерства можно выделить следующие основные преимущества применения механизмов ГЧП для публичного сектора и инвестора, которые представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Преимущества проектов государственно-частного партнерства

Преимущества ГЧП для публичного сектора	Преимущества ГЧП для инвестора
Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия бюджетных средств, по сути, «в рассрочку» без увеличения долговой нагрузки	Возможность переложить часть рисков выручки на публичного партнера (применение: минимальной гарантии доходности, платы за доступность и других механизмов гарантии возвратности)
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация) позволяет повысить качество создаваемого объекта и снизить риски завышения стоимости строительства и эксплуатации	Возможность инвестировать в долгосрочный проект с фиксированной доходностью под гарантии или обязательства государства
Возможность приобретать не объект, а услугу с выплатами, привязанными к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты

Реализовать инфраструктурный проект в Российской Федерации можно различными способами на разных уровнях, с различными правами и обязанностями субъектов, разной продолжительностью и рисками государственно-частного партнерства. В связи с этим рекомендуется использовать следующую классификацию форм реализации инфраструктурных проектов с государственным или муниципальным участием, которая представлена в таблице 2, и которая включает в себя концессионное соглашение, соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, контракт жизненного цикла, договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами и долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя. Каждая из приведенных форм имеет правовое регулирование в виде федеральных и/или региональных нормативно-правовых актов.

Таблица 2 – Формы государственно-частного партнерства

Организационно-правовые формы	Правовое регулирование
Формы государственно-частного партнерства (согласно нормативному определению)	
Концессионное соглашение	Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве	Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве» (до 01.01.2016 в рамках регионального законодательства)
Иные договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры	
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг»
Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора	Гражданский кодекс РФ, федеральный закон №135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты
Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя	Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положения о закупках соответствующих юридических лиц

Таким образом можно заключить, что с учетом многообразия форм государственно-частного партнерства, встречающихся в отечественной практике, возможно построение различных проектов ГЧП в зависимости от выбранных характеристик проекта.

1.3 Возможности и перспективы развития государственно-частного партнерства в России

Рассматривать ГЧП вне контекста развития российской экономики и текущих макроэкономических тенденций было бы неправильно. Большинство концессионеров, а с 2016 года и частных партнеров, находится между рынком капитала и политикой отраслевых органов власти: с одной стороны, ожидая комфортных условий для финансирования, а с другой – регуляторной политики, которая позволит сотрудничать с государством на понятных условиях. И этот процесс происходит на фоне общего снижения государственных вложений в инфраструктуру не менее чем на 10% [13] и

сокращения доступа к инвестициям за счет введения санкций в отношении ведущих российских финансовых институтов. В связи с этим ГЧП становится одним из инструментов, который позволяет найти баланс интересов частного и публичного партнеров для осуществления инвестиций в общественную инфраструктуру за счет внутренних резервов и обеспечивает пусть и небольшой, но рост российской экономики в текущих условиях. На сегодняшний день необходимо найти точки роста российского рынка проектов ГЧП, которые позволят после стабилизации экономики обеспечить существенное увеличение числа проектов, повышение интереса к российской инфраструктуре зарубежных инвесторов и инфраструктурных компаний, что позволит с течением времени обеспечить следующие благоприятные последствия:

- рост производительности труда на созданных объектах инфраструктуры;
- развитие конкуренции на инфраструктурном рынке;
- расширение доступа к трудовым ресурсам – создание новых рабочих мест;
- рост инвестиций к национальному и региональному ВВП;
- поступательное развитие территорий и повышение уровня жизни населения за счет высокого качества оказываемых услуг на создаваемых объектах инфраструктуры.

Существует четыре ключевых направления развития сферы ГЧП, в рамках которых можно выделить точки роста, акцент на которые позволит достичь необходимых результатов по завершению фундамента российского рынка проектов ГЧП в перспективе 2016 и 2017 годов:

- системное планирование развития инфраструктуры и стимулирование рынка для применения механизмов ГЧП;
- повышение качества и эффективности реализации проектов ГЧП;
- обеспечение доступности финансирования для реализации проектов ГЧП;

- развитие законодательства в сфере ГЧП и правоприменительной практики реализации проектов ГЧП [11].

В рамках данных направлений предлагается выделить 5 ключевых точек роста.

Первое – это расширение инструментов финансирования проектов ГЧП за счет специализированных проектных облигаций негосударственных пенсионных фондов и встраивание в процесс финансирования проектов ГЧП страховых компаний. Этот инструмент активно используется в международной практике – 44% всех инфраструктурных проектов в Европе и Северной Америке финансируется за счет средств пенсионных фондов и страховых компаний. В России за счет пенсионных денег финансируется не более двух десятков проектов, а средства страховых компаний в проектах ГЧП сегодня не участвуют. Обеспечить развитие сферы ГЧП позволит выстраивание регуляторной политики Банка России, направленной на расширение возможных инструментов финансирования проектов ГЧП, перспективный среднесрочный эффект от которой – зарождение нового класса инфраструктурных инвесторов.

Вторая точка роста – расширение гарантий инвесторов в проектах ГЧП в том числе по исполнению обязательств публично-правовых образований. Для инвесторов в инфраструктурных проектах одним из основных препятствий для осуществления инвестиций являются недостаточные гарантии возврата вложенных средств. Об этом свидетельствуют данные опроса, согласно которому 68% компаний частного сектора готовы инвестировать в развитие инфраструктуры, но при этом рассчитывают на необходимое содействие органов власти в обеспечение минимального уровня доходности. С другой стороны, совокупный уровень государственного долга субъектов РФ превышает 2 трлн руб., что негативно сказывается их инвестиционной привлекательности. Одно из возможных решений – создание специализированного фонда страхования бюджетных обязательств на базе одного из существующих институтов развития, что в перспективе позволит

обеспечить стабильность региональных и местных бюджетов для участия в проектах ГЧП.

Третья точка – разработка специальных механизмов субсидирования субъектов РФ и муниципальных образований для реализации проектов ГЧП. В России расходование средств бюджета на строительство объектов инфраструктуры традиционно осуществляется в рамках целевых программ или адресных инвестиционных программ. Таким же образом работает механизм софинансирования обязательств региональных и местных бюджетов из бюджета Российской Федерации – за счет федеральных средств стимулируются региональные бюджетные стройки, а не долгосрочные проекты ГЧП с привлечением частных инвестиций. При этом, согласно опросу, 42% респондентов считают, что региональные инфраструктурные проекты должны получать средства из федерального бюджета. Если в ближайшей перспективе будут разработаны порядок и правила субсидирования региональных проектов ГЧП из средств федерального бюджета, это позволит не только запустить ряд отложенных проектов, но и переориентировать планируемые инфраструктурные проекты на рельсы ГЧП. Тем более что прецедент в российской практике уже есть – решение о субсидировании региональных проектов ГЧП за счет средств, собранных с грузовых автомобилей массой свыше 12 тонн.

Четвертая точка роста – это разработка отраслевых рекомендаций по запуску и управлению проектами ГЧП и формирование полноценной базы знаний по реализации проектов ГЧП. Утверждение, что наступают времена, когда количество проектов должно перерасти в качество, наиболее справедливо для текущего периода времени. Если анализировать портал для размещения официальной информации о проведении торгов, то можно констатировать, что в среднем каждую неделю в России объявляется до 20 новых концессионных конкурсов и появляются 3-4 предложения частных компаний о заключении концессионных соглашений в порядке частной инициативы. То есть можно констатировать, что по крайней мере концессионные проекты в муниципальных

образованиях поставлены на поток. С вступлением в силу федерального закона о ГЧП такого взрывного роста соглашений о ГЧП или МЧП не произойдет в силу регуляторных ограничений и необходимости проводить оценку эффективности проектов, но тем не менее задача формирования единой базы знаний в сфере ГЧП и подготовки отраслевых методических рекомендаций с заложенным алгоритмом реализации проекта публичным партнером, остается достаточно актуальной.

И пятая точка – совершенствование федерального закона о ГЧП и подзаконных актов на основе правоприменительной практики. Вопрос о том, кто же будет первым рискнувшим реализовать проект на основе нового федерального закона о ГЧП, на текущий день остается открытым. Крупные игроки инфраструктурного рынка высказывают опасения, что в ближайшее время закон останется невостребованным инструментом для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты, и основным механизмом для этих целей останется концессия. С другой стороны, регулятор готовит уже второй минимальный пакет поправок к федеральному закону о ГЧП – расширение перечня объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения о ГЧП, в том числе на объекты производственной инфраструктуры и арендное жилье. Устойчивый спрос на новую форму реализации проектов ГЧП есть и у регионов – в момент рассмотрения проекта закона одним из основных аргументов было то, что 142 проекта ГЧП регионального уровня не могут быть реализованы без специального регулирования в законодательстве. Таким образом, 2016 год – это, возможно, лучшее время для того, чтобы выработать единую позицию рынка по совершенствованию норм федерального закона о ГЧП для реализации соответствующих проектов на основе конкретных региональных примеров, которые будут инициированы в течение года.

Акценты на точках роста рынка проектов ГЧП предполагают, что увеличивается не только общее количество соглашений, но и их качество – «коммерчески закрытые» проекты не должны закрываться в прямом смысле этого слова. Ряд экспертов предполагает, что волна дефолтов концессионеров

может существенно подорвать доверие к рынку проектов ГЧП в ближайшей перспективе и это может свести на нет основные действия по развитию законодательной базы, формированию инвестиционно привлекательных условий для реализации проектов ГЧП, подготовке квалифицированных кадров.

2 Анализ уровня развития государственно-частного партнерства в России

2.1 Анализ развития реализации проектов государственно-частного партнерства в России

Еще в начале 1990-х годов наше государство снова возвратилось к рыночной экономике, придерживаясь принципа ослабления государственного вмешательства. Это время связано со сферой расширения применения проектов ГЧП, а именно, концессий: проекты начали осуществлять в сфере ЖКХ, энергетики и трубопроводного строительства. Повысилась роль частного сектора в развитии экономики и возникла потребность в законодательном оформлении государственно-частных отношений.

В настоящее время тема внедрения механизмов государственно-частного партнерства является одной из наиболее обсуждаемых в российских общественных кругах. Несмотря на то, что ГЧП проекты в России осуществлялись всегда, «новая волна» развития данного вида сотрудничества относится к началу 2000 годов.

Развитию рынка проектов ГЧП в России до 2015 года препятствовал тот факт, что не было законодательно установленного порядка заключения ГЧП. Но 15 июля 2015 года Президентом РФ был подписан закон об основах ГЧП и МЧП в России. Документ содержит унифицированные подходы к правовому регулированию отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашений о ГЧП и МЧП. В частности, регламентируется возможность использования сторонами соглашений различных форм участия и их сочетания в зависимости от целей конкретного проекта.

На сегодняшний день в России – более 1300 проектов ГЧП, по которым принято решение о реализации, из которых на текущий момент: федерального

уровня – 15 проектов; регионального уровня – 191 проект; муниципального уровня – более 1100 проектов. Но без единой системы контроля и мониторинга проектов практически невозможно установить, какое количество муниципальных проектов реализуется на сегодняшний день в России, поскольку решения о заключении новых концессионных соглашений в коммунальной сфере принимаются практически каждую неделю. Если за статистическую основу взять проекты ГЧП, которые прошли стадию коммерческого закрытия, то получается, что по сравнению с 2013-2014 годами рынок проектов ГЧП показал высокий среднегодовой темп роста в количественном выражении, представленный на рисунке 1. Во многом это связано с развитием законодательства о концессионных соглашениях – существенный импульс был дан инвестициям в ЖКХ, появились дополнительные гарантийные инструменты для инвесторов, был введен институт частной концессионной инициативы.

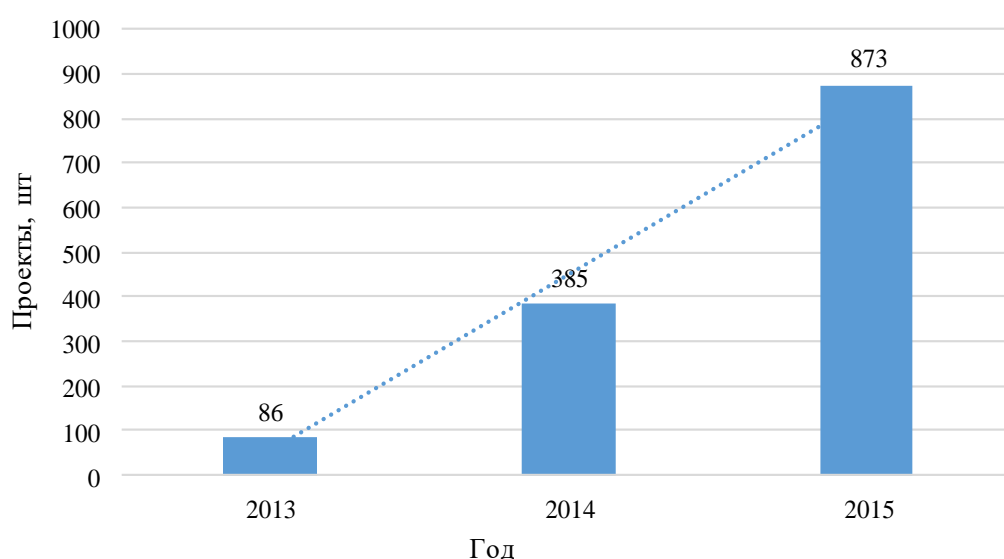


Рисунок 1 – Динамика количества проектов государственно-частного партнерства в России, прошедших стадию коммерческого закрытия

При среднегодовом темпе роста числа «коммерчески закрытых» проектов более 100% их общее количество превысит 5000 к 2018 году, что с учетом муниципальных концессий представляется вполне реальной цифрой [2].

Сколько из этих проектов можно будет назвать по-настоящему лучшими практиками и рекомендовать для внедрения в других регионах и муниципалитетах, предположить на сегодняшний день невозможно.

Как отмечалось выше, в России сейчас реализуется 873 проекта ГЧП, по которым заключены соответствующие соглашения (в общей сложности на различных стадиях реализации – более 1300 проектов) суммарным объемом частных инвестиций – 640,3 млрд. руб. на стадии создания (строительства/реконструкции) объектов инфраструктуры. Структура числа проектов и объема инвестиций в разрезе административных уровней представлена на рисунке 2.

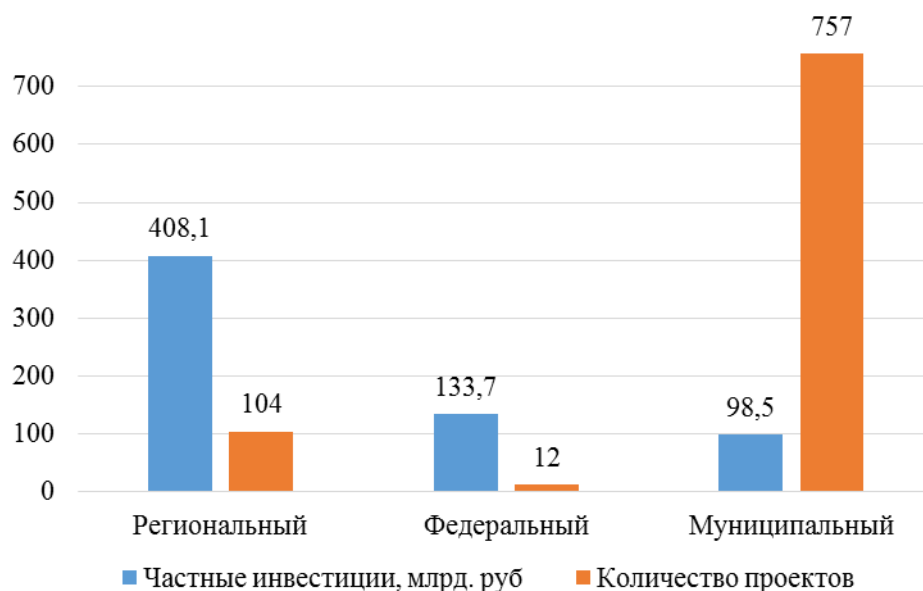


Рисунок 2 – Соотношение административного уровня реализации проектов, объема частных инвестиций и количества проектов

Необходимо отметить, что отношение объема частных инвестиций в инфраструктуру в проектах ГЧП к номинальному ВВП России составляет менее 1% [3]. Для сравнения: в ряде стран со схожей структурой и объемом инвестиций в инфраструктуру на принципах ГЧП процент отношения объема частных инвестиций к номинальному ВВП значительно выше. Данное отношение, по экспертным оценкам, должно находиться на уровне примерно 4-

5%, тогда можно непосредственно говорить о сбалансированном процессе привлечения инфраструктурных инвестиций на принципах ГЧП в экономику России.

Также необходимо отметить, что по ряду проектов ГЧП в России зафиксированы условные и безусловные обязательства бюджетов соответствующих уровней [11]. В России реализуются, как проекты «без единого бюджетного рубля», преимущественно в отраслях, где инвестиционный поток гарантируется высоким тарифом, так и проекты, где доля государственного участия превышает 90%.

В целом, если говорить о полной стоимости (включая также условные и безусловные обязательства бюджетов) проектов ГЧП, то она превышает 2 трлн руб.

Концессия – основная форма реализации проектов ГЧП в России, соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства используются в большей степени для реализации проектов ГЧП в социальной сфере (здравоохранение, образование) и характерны обязательствами публичной стороны по выплатам в рассрочку общего объема инвестиций частного партнера с учетом установленной предпринимательской прибыли.

Также на региональном и муниципальном уровне реализуются ряд проектов, которые соответствуют базовым признакам государственно-частного партнерства, таким как: договорные обязательства, обязательства частного партнера по финансированию на стадии капитальных инвестиций, долгосрочные обязательства сторон и распределение рисков и ответственности сторон в рамках реализации проекта ГЧП.

Если рассмотреть российский рынок проектов ГЧП в отраслевом разрезе, то можно выделить транспортную, социальную, коммунальную и энергетическую инфраструктуры и следующие тенденции в распределении по уровням заключения соглашений и по основным отраслям инфраструктуры, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Статистика реализации проектов государственно-частного партнерства в разрезе по отраслям инфраструктуры в 2015 году

Отрасль реализации проекта	Уровень реализации проекта	115-ФЗ (концессия)	ГЧП	Иные формы	Общий итог
Транспортная инфраструктура	Федеральный	4	0	7	11
	Региональный	14	8	6	28
	Муниципальный	6	1	1	8
Социальная инфраструктура	Федеральный	1	0	0	1
	Региональный	38	17	21	76
	Муниципальный	53	32	10	95
Коммунальная инфраструктура	Региональный	9	2	0	11
	Муниципальный	614	1	0	615
Энергетическая инфраструктура	Муниципальный	27	0	1	28
Общий итог		766	61	46	873

По таблице можно сделать следующие выводы:

- региональные и муниципальные администрации постепенно перенимают опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня в отрасли автомобильных дорог – спрос на модернизацию автодорожной инфраструктуры в российских публично-правовых образованиях по-прежнему высокий;
- первые проекты запускаются в отраслях железнодорожного и общественного транспорта общего пользования. В России это один из главных проектов ГЧП-пионеров в своих отраслях;
- одна из наиболее динамично развивающихся отраслей для реализации проектов ГЧП – создание систем контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и поддержания общественного порядка. Несмотря на ряд законодательных неопределенностей, многие субъекты РФ готовы реализовывать такие проекты именно по модели ГЧП;

- отрасль здравоохранения традиционно привлекательна там, где есть достаточный гарантированный поток через платежи системы ОМС и маржинальные платные услуги, или там, где публичный партнер готов инвестировать в создание объекта здравоохранения;
- сейчас проекты ГЧП в отраслях социальной сферы (за исключением здравоохранения) в большей степени ориентированы на возмещение затрат инвестора на строительство/реконструкцию объекта, чем на повышение качества оказываемой услуги за счет компетенций оператора;
- в отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами инвесторы готовы к долгосрочному партнерству при условиях комплексности проекта на каждом из этапов обращения с отходами. Спрос на реализацию таких проектов со стороны частных инвесторов постоянно растет;
- регуляторная политика в отношении объектов тепло- и водоснабжения позволяет говорить не только об увеличении числа заключаемых концессионных соглашений, но и о совершенствовании подходов при подготовке и реализации таких проектов;
- несмотря на то что отрасль электроснабжения традиционно финансируется за счет монополий, у крупных игроков рынка появляется интерес к реализации проектов ГЧП именно в сфере электроснабжения объектов инфраструктуры.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что с 2013 года в России начинается развитие отношений государства и бизнеса, количество проектов ГЧП растет с каждым годом более, чем на 100%, а также государство принимает необходимые меры для стимулирования и дальнейшего развития отношений, такие как: принятие законов и иных нормативно-правовых актов, которые создают комфортные и понятные условия для заключения соглашений ГЧП, а также развитие институциональной среды в данной сфере.

2.2 Анализ развития механизма государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации

Рыночная экономика способствует производству товаров, предоставлению услуг и выполнению работ высокого качества, цена на которые регулируется «невидимой рукой рынка». Конкуренция заставляет производителей повышать качество и снижать цены на свою продукцию, внедряя различные инновационные технологии в свое производство, чтобы остаться на рынке. Но есть такие сферы экономики, где отсутствие государственного регулирования и контроля порождает провалы рынка: государственные структуры, как правило, не могут полностью отказаться от присутствия в отдельных сферах экономики и вынуждены сохранять контроль в них, оставаясь собственником имущества, либо осуществляя отдельные виды деятельности самостоятельно за счёт средств бюджетов соответствующих уровней. Прежде всего, это сферы общего пользования – коммунальная, социальная, транспортная инфраструктура. Однако государственное управление в данных сферах не всегда эффективно, поэтому появление ГЧП целесообразно именно в этих отраслях.

С 1 февраля 2015 года вступил в силу ряд революционных поправок, которые повлияли на совершенствование процедуры подготовки и заключения концессий. С этого момента стало возможным распространение платы концедента на все объекты, что впоследствии нашло отражение в ряде социально значимых проектов. Ещё одним из нововведений стало расширение гарантий прав концессионеров при реализации проектов, что положительно повлияло на практику заключения концессий в сфере ЖКХ. Если говорить о необходимости утверждения и публикации перечня объектов, в отношении которых могут быть заключены концессионные соглашения, то с этой задачей, поставленной 115-ФЗ, по данным на 20 марта 2016 года, справилась только 21 региональная администрация, что демонстрирует рисунок 3. Муниципальных перечней утверждено более 600, но в совокупности это менее 3% от общего

количества муниципалитетов, которые должны были завершить данную работу до 1 февраля текущего года.



Рисунок 3 – Субъекты, утвердившие перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений

Стоит также отметить, что многие регионы и муниципалитеты слишком буквально восприняли трактовку 115-ФЗ о том, что перечень носит информационный характер и ничего, кроме названия потенциального концессионного объекта, в нем не указали. Идеальной представляется ситуация, когда перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, синхронизирован с документами стратегического планирования публично- правового образования и интегрирован в карту инвестиционных проектов территории, а также отражает не только проекты, которые структурируются публичной стороной, но и объекты, в отношении которых орган власти считает возможным рассмотреть «частную инициативу», но таких решений на региональном уровне на сегодняшний день нет.

Развитие механизмов государственно-частного партнерства – один из ключевых вопросов федеральной повестки дня. Распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, среди которых, в том числе, показатель – «Уровень развития ГЧП в субъекте».

Рейтинг по уровню развития ГЧП составляется ежегодно Центром развития государственно-частного партнерства и учитывает такие факторы, как:

- развитость институциональной среды в сфере ГЧП учитывает наличие уполномоченного органа в сфере ГЧП, института развития ГЧП, а также органов власти, функциональных подразделений и (или) коллегиальных органов, ответственных за развитие ГЧП;
- нормативно-правовая база ГЧП, устанавливающая порядок работы с проектами ГЧП;
- опыт региона по реализации ГЧП-проектов [11].

Средний показатель по уровню развития ГЧП в России по прогнозу на 2015 год должен был составить 29,2%, фактическое среднее значение оказалось ниже и составило 24,4%. Данные тенденции можно объяснить следующими факторами:

- ряд субъектов РФ по итогам 2015 года не показали ожидаемого роста реализации проектов ГЧП – планируемые проекты так и не были запущены;
- регионы аутсайдеры не приняли базовых системных мер по созданию фундамента сферы ГЧП, о которых велась речь по итогам 2014 года;
- за счет снижения темпов роста российской экономики снизился интерес инвесторов к долгосрочным инвестициям в инфраструктуру на региональном и муниципальном уровне [12].

Для повышения среднего общероссийского показателя по уровню развития ГЧП необходимо в первую очередь завершить на региональном уровне процесс приведения нормативно-правовой базы в соответствие с требованиями федерального закона о ГЧП и следующим шагом обеспечить поступательный запуск концессионных проектов и проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровне.

По данным Рейтинга развития ГЧП в 2014-2015 годах выявлена негативная региональная практика в сфере ГЧП в 27 субъектах России. 14 субъектов совсем не реализуют проекты ГЧП в регионе, а еще 13 даже не реализуют мероприятия по совершенствованию нормативно-правовой базы региона в сфере ГЧП, что демонстрирует рисунок 4.



Рисунок 4 – Негативная региональная практика в сфере государственно-частного партнерства

По данным рейтинга Центра развития ГЧП на 2016 год регионами-лидерами в сфере ГЧП выступают: Москва, Санкт-Петербург, Самарская область, Новосибирская область, Нижегородская область, Свердловская область, Ленинградская область, Московская область, Ульяновская область и республика Татарстан. Эти регионы входят в первую десятку рейтинга регионов ГЧП-2015/2016, основанного на данных по 873 ГЧП-проектам в 85

регионах Российской Федерации и, которая представлена в таблице 4. Полный рейтинг субъектов по развитию государственного-частного партнерства за 2015-2016 года представлен в приложении А.

Таблица 4 – Рейтинг регионов-лидеров по уровню развития государственно-частного партнерства в 2015–2016 годах

Место	Субъект Российской Федерации	Уровень развития
1	Москва	60,2%
2	Санкт-Петербург	59,9%
3	Самарская область	59,6%
4	Новосибирская область	57,4%
5	Нижегородская область	53,6%
6	Свердловская область	49,7%
7	Ленинградская область	48,4%
8	Московская область	47,9%
9	Ульяновская область	44,6%
10	Республика Татарстан	43,0%

Что касается законодательства, то по состоянию на 1 марта 2016 года: в 71 регионе принят закон об участии субъекта Российской Федерации в государственно-частных партнерствах ряд из которых сегодня уже утратил силу или в которые внесены изменения устраняющие противоречия. Одна из отличительных особенностей федерального закона о ГЧП состоит в том, что один из органов исполнительной власти субъекта РФ или муниципального образования должен быть наделен рядом полномочий по развитию сферы ГЧП на территории. Данная норма направлена в первую очередь на формирование эффективной системы управления сферы ГЧП на территориальном уровне и формирование необходимых компетенций соответствующих органов власти. На сегодняшний день в соответствии с требованиями законодательства наделены соответствующими полномочиями органы исполнительной власти в 26 субъектах РФ. Также еще в 17 субъектах РФ определены уполномоченные органы на подготовку и заключение концессионных соглашений.

Развитие ГЧП на территории субъекта привлекает финансирование частных инвесторов, создание новых объектов инфраструктуры. Правильное

выявление потенциала региона и определение приоритетных направлений развития может позволить региону развить сразу несколько отраслей экономики.

Вторая половина 2015 года характерна запуском ряда новых, стратегически важных проектов федерального, регионального и муниципального уровней, эффект от реализации, которых можно будет оценить в течение года текущего. В сентябре начались работы по обеспечению электроснабжения птицеводческого комплекса «Тамбовская индейка», для выполнения которых было заключено первое концессионное соглашение регионального уровня в отношении объектов электросетевого комплекса между ОАО «МРСК Центра» и администрацией Тамбовской области. По условиям соглашения концессионер должен суммарно построить более 200 км линий электропередачи и 20 трансформаторных подстанций при общем объеме частных инвестиций более 1,2 млрд руб. В 2010 году было заключено концессионное соглашение на строительство Орловского тоннеля под Невой, общая стоимость которого превышала 70 млрд руб., но уже в 2011-м оно было расторгнуто, и общий объем потерь концессионера составил 1,5 млрд руб., из которых городские власти компенсировали примерно 1,2 млрд руб. Данный проект интересен и с точки зрения того, что концессионер воспользовался правом рассмотрения дела в третейском суде Парижа и выиграл, что тем не менее не означает готовность города к выплате установленной компенсации. В том же Санкт-Петербурге к концу 2015 года завершились два крупных конкурса на реализацию проектов ГЧП. Один из них – концессия на создание трамвайной сети в Красногвардейском районе города, единственным участником и победителем, по которому стало ООО «Транспортная концессионная компания», другой – заключение соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства в отношении создания нового корпуса ГБУЗ «Городская больница № 40 Курортного района», где частным партнером выступает ООО «Новая медицинская инфраструктура». Примечательно, что контракт между администрацией г. Санкт-Петербурга и ООО «Новая

медицинская инфраструктура» был заключен накануне вступления в силу федерального закона о ГЧП. Общее количество заключенных концессий в отрасли ЖКХ в декабре 2015 года перевалило за 500, хотя объем частных инвестиций в большинстве из них не превышал 100 млн руб. Тем не менее по проекту «Реконструкция и модернизация системы водоснабжения и водоотведения г. Волгограда» ООО «Концессия водоснабжения» осенью были размещены два облигационных займа номинальной стоимостью 1,5 млрд руб. каждый и сроком обращения 15 лет. Это первый пример финансирования концессионного проекта в отрасли ВКХ через облигационный выпуск и также на сегодняшний день самый крупный муниципальный проект ГЧП в России общим объемом инвестиций более 58 млрд руб. На фоне замораживания федеральных проектов ГЧП в отрасли автомобильных дорог одним из главных инициаторов реализации проектов ГЧП в отношении объектов федеральной собственности стал Минздрав России, который в декабре 2015 года заключил первое концессионное соглашение с АО «Инновационный медико-технологический центр (Медицинский технопарк)» в отношении производственной инфраструктуры медицинских изделий на базе ФГБУ НИИТО им. Я. Л. Цивьяна. Также Минздрав планирует не останавливаться на достигнутом и уже заявляет о планах по запуску еще нескольких концессионных проектов в медицине федерального уровня.

Не смотря на успехи некоторых регионов в области применения ГЧП проектов, более половины субъектов РФ находятся на стадии среднего и ниже среднего уровня развития ГЧП. К группе регионов со средним и низким уровнем развития ГЧП относятся те субъекты РФ, которых развитие ГЧП находится на ранней стадии становления, но при этом постепенно создаются необходимые условия для реализации проектов государственно-частного партнерства. Как раз к таким регионам и относится Красноярский край, он расположен на 29 месте в рейтинге. Во многих регионах данной групп отсутствует опыт реализации проектов государственно-частного партнерства или проекты находятся на стадии инициирования. Большое влияние на позиции

в рейтинге регионов данной группы оказывает низкий уровень их инвестиционной привлекательности. Среди регионов данной группы можно выделить Саратовскую и Кемеровскую области. Первая значительно поднялась в рейтинге благодаря запуску новых концессий, в том числе, в сфере обращения с бытовыми отходами. Вторая занимает более низкую позицию, чем в прошлом году, в связи с проведением качественной оценки институциональной среды. К группе регионов с очень низким уровнем развития ГЧП относятся чуть менее 20 субъектов РФ. За исключением нескольких регионов, таких как Курская область, Республика Тыва, Тверская область и Республика Дагестан, практика применения механизмов государственно-частного партнерства в субъектах данной группы отсутствует, а институциональная среда не развита. Также регионы этой группы отличаются наиболее низкими показателями инвестиционной привлекательности. В данной группе практически ни один регион заметно не улучшил своих позиций, наибольшего роста добилась Республика Дагестан, инициировавшая несколько проектов государственно-частного партнерства.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что в России большинство субъектов находятся на низком уровне по развитию ГЧП. Только 10 субъектов в полной мере используют данный механизм. Такая ситуация может быть связана с рядом причин:

- отсутствие или низкая эффективность регионального закона об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах;
- отсутствие нормативно-правовых актов субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП;
- низкая эффективность работы органов власти субъекта РФ, функциональных подразделений и/или коллегиальных органов, ответственных за развитие ГЧП;
- низкое качество проработки самих проектов, и о недостаточной активности органов власти при взаимодействии с частным сектором;
- низкий уровень инвестиционной привлекательности субъекта;

- недостаточный уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков, а также низкий уровень мотивации на местах со стороны государственных служащих при реализации проектов ГЧП;

- отсутствие единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса. На сегодняшний день в 20 субъектах РФ не функционируют институты развития по совершенствованию инвестиционного климата и развитию государственно- частного партнерства.

Особое внимание стоит уделить институтам развития, которые создавались непосредственно для содействия в реализации государственной политики в сфере ГЧП в субъекте РФ. Среди таких центров можно выделить: Государственное автономное учреждение «Центр государственно-частного партнерства»; Агентства регионального развития Калужской области; Центр государственно-частного партнерства, как структурное подразделение открытого акционерного общества «Корпорация развития Пензенской области»; Краевое автономное учреждение «Алтайский центр ГЧП» Республики Алтай.

Другой серьезной проблемой при осуществлении проектов ГЧП на уровне региона являются бюджетные средства, которыми располагает регион. Для осуществления проектов ГЧП в региональном бюджете просто может не быть средств. Наиболее вероятна данная ситуация для отсталых регионов России, где бюджетные средства направляются не на развитие региона, а на поддержание состояния сложившейся в регионе экономической ситуации.

Таким образом, возникает замкнутый круг: с одной стороны, развитие ГЧП может стать для региона отправной точкой экономического роста, а, с другой стороны, у него нет средств на создание должных условий для начала формирования благоприятной среды. Поэтому этот экономический механизм применим на данный момент не во всех регионах Российской Федерации, а только в развитых. Внедрение ГЧП в отсталых регионах может быть возможно при условии федеральной поддержки. На текущий момент ГЧП успешно

осуществляется в передовых регионах России, что приводит к еще большему разрыву в экономическом развитии субъектов Российской Федерации. Поэтому при ведении правильной региональной политики и при повышении инвестиционной привлекательности, совершенствовании правовой и институциональной среды региона ГЧП может способствовать возникновению в регионах проектов, имеющих положительные социально-экономические внешние эффекты для населения при минимизации государственных затрат, что даст возможность многим отставшим регионам улучшить свое положение.

2.3 Анализ уровня развития государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Красноярский край является лидером по привлечению инвестиций в региональные проекты среди субъектов Сибирского Федерального округа. На протяжении ряда лет формирует порядка 30% общего объема инвестиций СФО и порядка 3% общероссийского объема инвестиций [2]. Но как показал анализ уровня развития ГЧП, край долгое время по данному показателю находился на низком уровне и только в 2016 году наблюдается повышение в рейтинге до 29 места, что вызвано тем, что в крае учредили уполномоченный орган в сфере ГЧП.

По данным, которые приводят специалисты Росстата, в общей сложности в экономику региона в 2015 году за полгода было вложено почти 395 млрд. рублей – это с учетом инфляции на 17,5 % больше, чем годом ранее. Наиболее заметный рост был отмечен в таких сферах, как связь и транспорт (53 %), металлургическое производство (39 %), добыча полезных ископаемых (более 37 %), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (43 %) [14].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Красноярский край имеет хорошую инвестиционную привлекательность, но по данным Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года

реализует только крупные инфраструктурные проекты, такие как: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» (общая стоимость проекта составляет 273,7 млрд рублей), «Развитие авиационно-транспортной инфраструктуры Красноярского края с возможным созданием портовой особой экономической зоны» (общая стоимость проекта составляет 1 630 млн рублей, в том числе, за счет средств федерального бюджета – 400 млн. рублей; бюджета края – 430 млн рублей; средств частных резидентов – 800 млн рублей), Комплексный инвестиционный проект «Ангари-Енисейский кластер» (общая стоимость проекта составляет 293,4 млрд рублей).

Также я провела оценку эффективности деятельности органов власти по привлечению средств, рассчитав удельный вес привлеченных средств в общем объеме инвестиций. По таблице 5 видно, что общий объем инвестиций в Красноярском крае растет, а вот удельный вес привлекаемых средств за последний год значительно снизился. Это может быть связано как с общей экономической ситуацией в стране и общей тенденцией к сокращению инвестиций, так и с низкой эффективностью деятельности властей по привлечению инвестиций в край.

Таблица 5 – Динамика удельного веса привлеченных средств в общем объеме инвестиций

Год	2012	2013	2014	2015
Объем инвестиций в осн. капитал, млн руб.	315 886,0	328 345,8	312 150,9	394 400,0
Объем привлеченных средств, млн руб.	130 921,5	124 635,9	130 576,9	125 875,7
Удельный вес привлеченных средств, %	41,45	37,96	41,83	31,92

Значение показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» определяется на основе оценки значений составляющих его факторов:

- развитие институциональной среды субъекта Российской Федерации в сфере государственно-частного партнерства;
- нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации;
- опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации.

Расчет комплексного показателя «Уровень развития сферы государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации» производится по следующей формуле (1):

$$R_j = \alpha \times L_j + \beta \times N_j + \gamma \times E_j, \quad (1)$$

где j – порядковый номер субъекта Российской Федерации;

α, β, γ – значения, определяющие значимость составляющих факторов, при этом $\alpha = 0,03, \beta = 0,03, \gamma = 0,04$;

L_j – значение фактора «Развитие институциональной среды субъекта Российской Федерации в сфере государственно-частного партнерства»;

N_j – значение фактора «Нормативно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства»;

E_j – значение фактора «Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства».

На сегодняшний день Красноярский край находится на 29 месте в рейтинге регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства и имеет показатель развития 30,2%. Не является целесообразным проводить анализ динамики данного показателя, так как рейтинг составляется лишь с 2013 года и методика расчета показателей меняется и совершенствуется каждый год, но место Красноярского края среди других регионов менялось с 14

в 2013 году, до 31 в 2014, затем произошло снижение до 56 места в 2015 году и к началу 2016 года Красноярский край снова поднялся до 29 места.

По развитию нормативно-правовой базы край находится на 56 месте и имеет крайне слабый показатель, который по экспертным оценкам равен 0,8, при максимальном значении в 5 баллов. Для того, чтобы понять, на каком уровне находится нормативно-правовая база в сфере ГЧП в крае, я провела анализ основываясь на докладе экспертного совета Центра ГЧП по критериям, которые указаны в методических рекомендациях по оценке уровня развития ГЧП в бинарных показателях, результаты анализа представлены в таблице 6. Следует отметить, что экспертная оценка проводится также по 8 критериям, но каждый из них имеет определенный вес, и каждый имеет определенный балл по степени эффективности реализации. Мной же была проведена бинарная оценка всех показателей, где «1» означает, что данный критерий реализуется, а «0» – не реализуется.

Таблица 6 – Оценка развития нормативно-правовой базы в сфере государственно-частного партнерства Красноярского края

Региональный закон о ГЧП	Соответствие нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации в сфере ГЧП	Муниципальные правовые акты в сфере ГЧП	НПА, регулирующие применение различных моделей ГЧП	Правила принятия решений о заключении соглашений ГЧП на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств	План развития ГЧП и/или программа реализации проектов ГЧП	Наличие НПА о стимулировании инвестиционной деятельности в субъекте РФ	Наличие НПА о межведомственном взаимодействии на всех этапах реализации проектов ГЧП	Итого
0	1	0	0	0	0	1	0	2

Как можно увидеть, Красноярский край имеет слабо развитую нормативно-правовую базу в сфере ГЧП, у нас нет регионального закона о ГЧП, отсутствуют документы межведомственного взаимодействия и документы планирования развития сферы ГЧП, не установлены конкретные формы ГЧП, что сильным образом тормозит развитие сферы в целом. Поэтому, считаю, что именно по этим показателям необходимо провести мероприятия и принять необходимые документы.

По уровню развития институциональной среды в сфере ГЧП Красноярский край находится на 35 месте среди регионов России с показателем в 4,5 балла из возможных 10. Проведя собственный анализ и оценку институциональной среды ГЧП в Красноярском крае по критериям, которые оценивают эксперты Ассоциации «Центра развития ГЧП» в бинарных показателях, я получила следующие результаты, которые представлены в таблице 7.

Таблица 7 – Оценка уровня развития институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства Красноярского края

Наличие института развития ГЧП	Наличие в открытом доступе перечня объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений ГЧП	Наличие уполномоченного органа в сфере ГЧП	Наличие специализированной структуры, ответственной за сопровождение проектов	Наличие единого органа, ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора частного партнера	Информационная поддержка сферы ГЧП, реестр проектов	Наличие единой методики оценки проектов ГЧП	Наличие межведомственного органа, ответственного за рассмотрение инициируемых проектов и выработку политики в сфере ГЧП	Должностные лица, имеющие специальную квалификацию в сфере специальной квалификации в сфере управления ГЧП проектами	Итого
0	1	1	1	0	0	0	1	0	4

Как видно из таблицы, институциональная среда только начинает развиваться, отсутствует институт развития ГЧП, нет методологии оценки

проектов ГЧП, также отсутствуют квалифицированные должностные лица, что значительным образом препятствует реализации проектов ГЧП.

Но в Красноярском крае уже создан уполномоченный орган по вопросам ГЧП – министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края, а полномочия которого входят:

- обеспечение межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти Красноярского края при реализации соглашения о государственно-частном партнерстве, публичным партнером в котором является Красноярский край, либо соглашения о государственно-частном партнерстве, в отношении которого планируется проведение совместного конкурса с участием Красноярского края (за исключением случая, в котором планируется проведение совместного конкурса с участием Российской Федерации);

- оценку эффективности проекта государственно-частного партнерства, публичным партнером в котором является Красноярский край, и определение сравнительного преимущества этого, а также оценку эффективности проекта муниципально-частного партнерства и определение его сравнительного преимущества;

- согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, публичным партнером в котором является Красноярский край;

- мониторинг реализации соглашений о государственно-частном партнерстве;

- содействие в защите прав и законных интересов публичных партнеров и частных инвесторов в процессе реализации соглашения о государственно-частном партнерстве в Красноярском крае;

- ведение реестра заключенных соглашений о государственно-частном партнерстве;

- обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях о государственно-частном партнерстве, если публичным партнером в соглашении является Красноярский край;
- представление в определенный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти результатов мониторинга реализации соглашения, публичным партнером в обязательствах по которому является Красноярский край, либо соглашения, заключенного на основании проведения совместного конкурса с участием Красноярского края, либо соглашения о муниципально-частном партнерстве, планируемого, реализуемого или реализованного на территории муниципальных образований, входящих в состав Красноярского края;
- иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом, другими федеральными законами, законами и нормативными правовыми актами Красноярского края [9].

Для оценки организации системы государственного управления ГЧП в Красноярском крае мной были отдельно проанализированы выделенные Центром развития ГЧП по итогам анализа успешных практик других регионов такие ее составляющие: модель управления и стратегия развития ГЧП.

Анализ модели управления сферой ГЧП в Красноярском крае, представленный в таблице 8 показал, что уполномоченным органом определено министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края. Набор его функций закреплён в отдельном положении об уполномоченном органе и в целом соответствует рекомендациям. В крае не принят документ, который бы устанавливал порядок межведомственного взаимодействия органов власти на всех этапах реализации проекта ГЧП. Отсутствует также и институт развития ГЧП, который должен отвечать за сопровождение проектов и развитие данной сферы в целом, а также оказывать необходимую информационную и предпроектную поддержку частному сектору.

Таблица 8 – Анализ модели управления сферой государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Подпункты рекомендации	Практика в Красноярском крае
Нормативный правовой акт об уполномоченном органе	Постановление Правительства Красноярского края от 29.01.2016 №30-п «Об определении уполномоченного органа в сфере государственно-частного партнерства в Красноярском крае»
Нормативный правовой акт о порядке межведомственного взаимодействия	Не принят
Институт развития	Отсутствует
Межведомственная рабочая группа	Совет по улучшению инвестиционного климата при Губернаторе Красноярского края Рабочая группа для разработки предложений по развитию государственно-частного партнерства на территории Красноярского края

Как показывает практика регионов по сопровождению подготовки и реализации проектов ГЧП, эту роль успешно выполняют так называемые институты развития, которые, как правило, функционируют в форме бюджетных или автономных учреждений, или акционерных обществ с государственным участием. В Красноярском крае отсутствует институт развития, но существует структура, ответственная за сопровождение проектов государственно-частного партнерства – АО «Агентство инвестиционного развития Красноярского края». Концепция его деятельности не уточнена, регламент и порядок сопровождения проектов не установлен.

Анализ Инвестиционной стратегии Красноярского края, приведенный в таблице 9 показал, что развитие механизмов ГЧП является одной из задач инвестиционной политики Красноярского края, однако в инвестиционной стратегии не установлено никаких конкретных мероприятий по развитию применения механизма государственно-частного партнерства, отсутствуют приоритетные отрасли для заключения соглашений о ГЧП, а также реестр конкретных проектов, также в стратегии отсутствуют целевые показатели по развитию данного механизма, именно поэтому стратегию нельзя назвать концептуальной основой развития государственно-частного партнерства в Красноярском крае.

Таблица 9 – Анализ инвестиционной стратегии Красноярского края

Подпункты рекомендации	Практика в Красноярском крае
Развитие нормативной правовой базы в сфере ГЧП	Задачи Инвестиционной стратегии Красноярского края: формирование нормативно-правовой базы ГЧП
Развитие системы государственного и муниципального управления в сфере ГЧП	Не предусмотрено
Меры господдержки проектов ГЧП	Не установлены
Развитие источников финансирования проектов ГЧП	Отдельно не урегулировано
Совершенствование механизмов оценки проектов ГЧП	Не урегулировано
Развитие конкуренции в сфере ГЧП	Не урегулировано
Развитие системы мониторинга и контроля за ходом реализации проектов ГЧП	Не урегулировано
Целевые показатели развития ГЧП	Не утверждены
План мероприятий / дорожная карта	Не утвержден

Инвестиционный портал Красноярского края содержит информацию, касающейся ГЧП, такую как, нормативно-правовая база, реестр проектов, планируемых к запуску по концессионному соглашению, но примеров успешных практик, условий и порядка формирования проектов ГЧП нет.

Развитие ГЧП в регионе и эффективность реализации проектов ГЧП напрямую зависит от квалифицированных кадров. На сайте отмечено, что курсы повышения квалификации «Особенности подготовки проектов ГЧП: от теории к практике» в мае 2015 года прошел 1 человек, по теме «Применение механизмов ГЧП для развития региональной и муниципальной инфраструктуры: необходимые условия, основные этапы реализации проектов ГЧП, эффективное сопровождение органами власти» в ноябре 2015 года еще 1 человек. В методике оценки уровня институциональной среды, для получения балла по пункту «квалифицированные специалисты в сфере ГЧП» минимальное количество таких специалистов должно быть не менее 5.

Практика других регионов показывает, что для реализации социально значимого и эффективного проекта необходимо проводить на этапе инициации проекта ГЧП оценку его целесообразности, но в Красноярском крае нет

конкретной утвержденной методологии и ответственного за это органа, что делает проекты ГЧП непонятными для инвесторов и органов власти.

В соответствии с показателями, определёнными в Распоряжении Правительства фактические и целевые значения показателя развитости сферы ГЧП в Красноярском крае должны развиваться, как приведено таблице 10.

Таблица 10 – Фактические и целевые значения показателя развитости сферы государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Год	2014	2015	2016	2017	2018
Уровень развития ГЧП в Красноярском крае, %*	4,8	18	35	52	66
* Основываясь на ежегодном рейтинге уровня развития ГЧП в регионах, составляемом Центром развития ГЧП					

Согласно установленным целевым показателям, в Красноярском крае показатель развития ГЧП должен увеличиваться в среднем более чем на 15 процентных пунктов в год. Такой рост может дать, например, реализация 2-3 капиталоемких инфраструктурных проектов ГЧП регионального уровня, или реализация комплекса институциональных мер, которые предлагаю реализовать в Красноярском крае.

Анализ развития ГЧП в Красноярском крае выявил, что механизм ГЧП в крае только начинает свое развитие, в связи с этим мной был выявлен ряд недостатков, препятствующих организации ГЧП на региональном уровне, к таким недостаткам можно отнести:

- слабое развитие нормативно-правовой базы в сфере ГЧП;
- недостаточное развитие институциональной среды;
- отсутствие качественно подготовленных проектов;
- недостаточную квалификацию кадров;
- отсутствие стратегии развития ГЧП;
- отсутствие целевых показателей по применению механизма ГЧП.

Вместе с тем, принятие необходимых нормативно-правовых актов, создание института развития ГЧП в Красноярском крае, определение порядка межведомственного взаимодействия, принятие стратегии развития ГЧП, в том числе путем дополнения Инвестиционной стратегии разделом, посвященным концептуальным основам развития ГЧП, которой были бы определены приоритетные формы ГЧП, механизмы оценки, целевые показатели развития, а также разработка плана соответствующих мероприятий, будет способствовать эффективному развитию ГЧП в регионе. Комплекс рекомендаций по развитию институциональной и нормативно-правовой составляющих уровня развития ГЧП в Красноярском крае я представляю в третьей главе данной работы.

3 Разработка рекомендаций по управлению сферой государственно-частного партнерства в Красноярском крае

3.1 Разработка мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы для повышения уровня развития государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Развитая нормативно-правовая база – один из критериев успеха реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ. Как показал анализ, нормативно-правовая база в сфере ГЧП в Красноярском крае находится на крайне низком уровне, что значительным образом препятствует реализации проектов ГЧП, так как не закреплены определения и принципы ГЧП на региональном уровне, формы ГЧП, реализация которых возможна без изменений федерального законодательства (модели, в которых возврат инвестиций осуществляется через аренду или сбор платы с потребителей), отсутствует регламентация процессов, которые не урегулированы на федеральном уровне (межведомственное взаимодействие при реализации концессий, выделение земли без конкурса и пр.), порядок заключения проектов ГЧП, порядок использования средств инвестиционного фонда субъекта для реализации проектов и так далее.

В нормативных-правовых актах Красноярского края необходимо отразить существенные нормативные условия, которые позволят создать необходимую правовую среду для реализации проектов государственно-частного партнерства в регионе, поэтому, считаю необходимым провести принятие НПА, используя лучшие практики других регионов, к таким мероприятиям предлагаю отнести следующее:

а) принятие нормативно-правового акта, регламентирующего межведомственное взаимодействие органов власти на различных этапах рассмотрения и реализации проектов ГЧП. Лучшая практика по данному

направлению, по моему мнению, есть у г. Москва. Поэтому в данный порядок предлагаю включить следующую структуру, представленную на рисунке 5.

В случае если инициатором проекта ГЧП является отраслевой или функциональный орган исполнительной власти Красноярского края, осуществляющий управление в сфере, в которой планируется реализация проекта, включая уполномоченный орган (далее – публичный партнер), он обеспечивает разработку предложения о реализации проекта и направляет такое предложение на рассмотрение в уполномоченный орган и Агентство по управлению государственной собственностью Красноярского края для дачи рекомендаций по условиям реализации проекта.

В случае если инициатором проекта является частный партнер, предложение направляется на рассмотрение в уполномоченный орган. Уполномоченный орган рассматривает предложение и в срок не позднее 10 дней со дня получения предложения и принимает решение о направлении предложения в отраслевой или функциональный орган исполнительной власти Красноярского края, осуществляющий управление в сфере, в которой планируется реализация проекта, для рассмотрения в установленном порядке или возможности осуществления полномочий публичного партнера уполномоченным органом.

По результатам рассмотрения направленного частным партнером предложения в срок не позднее 90 дней со дня поступления такого предложения публичный партнер принимает решение о направлении предложения на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества или о невозможности реализации проекта с обоснованием причины, а также в Агентство по управлению государственным имуществом для дачи рекомендаций по условиям реализации проекта.

По итогам рассмотрения предложения Агентство по управлению государственным имуществом в срок не позднее 60 дней со дня поступления предложения готовит рекомендации и направляют их публичному партнеру, и

уполномоченный орган в срок не позднее 100 дней со дня поступления предложения готовит рекомендации и проект заключения и направляет их публичному партнеру.

С учетом представленных рекомендаций и проекта заключения публичный партнер в срок не позднее 30 дней со дня получения проекта заключения в установленном порядке вносит на рассмотрение в региональный центр ГЧП вопрос о целесообразности реализации проекта. По итогам рассмотрения вопроса, принимается решение о признании целесообразности реализации проекта и принятии условий соглашения или о признании нецелесообразности реализации проекта. В срок не позднее 30 дней со дня принятия решения региональным центром ГЧП уполномоченный орган утверждает заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе или заключение о неэффективности проекта и (или) об отсутствии его сравнительного преимущества.

Решение о реализации проекта принимается в форме правового акта Правительства Красноярского края о реализации проекта при наличии положительного заключения уполномоченного органа в срок не позднее 60 дней со дня принятия. В случае обеспечения публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирования его эксплуатации и технического обслуживания за счет бюджетных ассигнований, проект правового акта подлежит согласованию с Министерством финансов Красноярского края.

В случае утверждения конкурсной документации правовым актом Правительства Красноярского края Публичный партнер определяет содержание конкурсной документации, порядок размещения сообщения о проведении конкурса на право заключения соглашения (далее – конкурс), форму подачи заявок на участие в конкурсе, порядок предварительного отбора участников конкурса, оценки конкурсного предложения и размещения результатов конкурса. Уполномоченный орган в сфере ГЧП обеспечивает организацию, подготовку и проведение конкурса. По результатам проведенного конкурса

направляет частному партнеру протокол о результатах проведения конкурса и проект соглашения. Затем проходит процесс подписания соглашения. В целях осуществления мониторинга реализации соглашения публичный партнер направляет в уполномоченный орган информацию о реализации соглашения в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности. Результаты мониторинга реализации соглашения подлежат размещению на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также на сайте www.krasnoyarskinvest.ru.

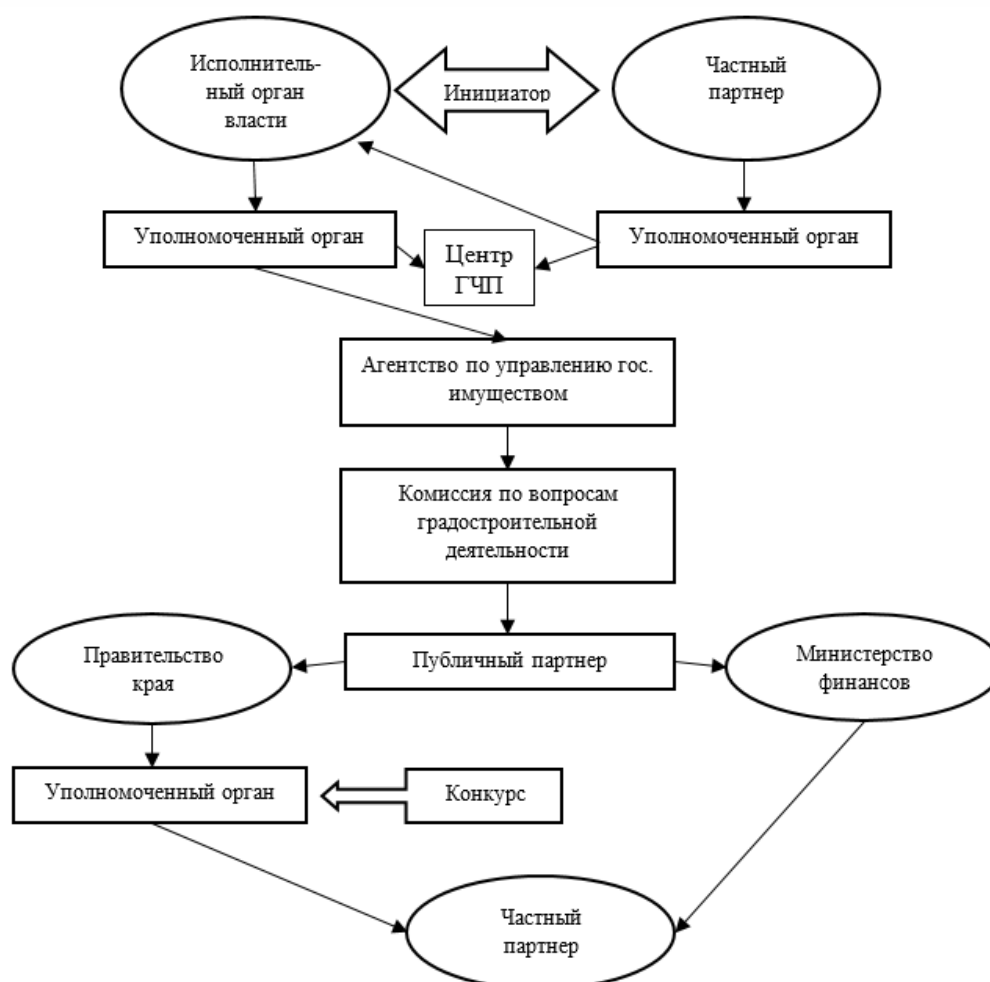


Рисунок 5 – Схема межведомственного взаимодействия при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве

Данный документ упростит процесс инициации проекта в органах исполнительной власти, регламентирует последовательность и продолжительность действий всех участников разработки проекта, установит ответственность и полномочия органов власти на всех этапах проекта ГЧП, а также сделает процесс принятия проекта ГЧП открытым и понятным для инвестора.

б) разработать план развития ГЧП в Красноярском крае на долгосрочную перспективу. На сегодняшний день в Красноярском крае существует инвестиционная стратегия на период до 2030 года и стратегия социально-экономического развития на период до 2030 года, я предлагаю в рамках этих стратегии внести корректировки в части учета специфики механизмов ГЧП и разработать концепцию развития механизмов ГЧП и применения концессионных соглашений в виде составной части стратегий. Предлагаю внести в стратегию социально-экономического развития Красноярского края в период до 2030 года следующие разделы, касающиеся ГЧП:

- перечень приоритетных целей для реализации проектов ГЧП. Приоритетными целями для ГЧП в крае могут стать строительство новых объектов и реконструкцию действующих объектов образования, здравоохранения, спорта, социального обслуживания граждан, развития транспортной и коммунальной инфраструктуры на территории края;

- разработанные в отраслевых государственных программах Красноярского края подпрограммы, регламентирующие использование механизмов ГЧП в отрасли, в частности закрепление перечня объектов, создание которых планируется на основе ГЧП;

- разработка механизмов определения целесообразности проектов ГЧП и введения в практику бюджетного планирования оценки расходов на проекты ГЧП с установлением предельных уровней данных расходов на сроки от трех и более лет;

- целевые ориентиры по привлечению внебюджетных средств в развитие соответствующей отрасли общественной инфраструктуры.

В стратегию инвестиционного развития Красноярского края на период до 2030 года предлагаю внести:

- комплекс межведомственных мер стимулирования и развития механизмов ГЧП исходя из целевых ориентированной и приоритетов Стратегии СЭР Красноярского края;
- реестр проектов, в отношении которых были заключены соглашения ГЧП;
- список объектов, в отношении которых планируется заключение соглашения о ГЧП;
- целевые ориентиры по количеству заключенных проектов на принципах ГЧП и их стоимостной показатель;
- целевые значение по объему привлечения частных инвестиций;
- целевые значение по количеству государственных и муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП;
- предусмотреть расходы на предпроектные работы и реализацию проектов ГЧП.

Создание данных разделов определит направление развития ГЧП в крае, уполномоченный орган в сфере ГЧП будет иметь конкретные цели по применению ГЧП, а значит их деятельность в этой области можно будет оценивать исходя из планируемых и достигнутых показателей.

в) разработать «дорожную» карту» (план конкретных мероприятий) по развитию государственно-частного партнерства в Красноярском крае. Предлагаю составить карту в виде таблицы 11 с указанием содержания мероприятия и ответственного за реализацию органа исполнительной власти Красноярского края.

Таблица 11 – Дорожная карта «Развитие государственно-частного партнерства в Красноярском крае»

Содержание мероприятий	Ответственный исполнитель
Разработка концепции развития ГЧП	Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей, Совет по улучшению инвестиционного климата при Губернаторе Красноярского края
Обсуждение и доработка концепции, внесение дополнений по отраслям	Отраслевые министерства Красноярского края
Утверждение концепции развития ГЧП отдельным нормативным правовым актом	Правительство Красноярского края
Определение перечня государственных услуг и функций, связанных с подготовкой и реализацией соглашений о ГЧП	Уполномоченный орган по развитию ГЧП в крае, отраслевые министерства, рабочая группа по разработке предложений по развитию государственно-частного партнерства на территории Красноярского края
Принятие порядка межведомственного взаимодействия по вопросам развития ГЧП в Красноярском крае, подготовки и реализации проектов ГЧП	Правительство Красноярского края
Выполнение работ по определению приоритетных отраслей для развития с использованием механизмов ГЧП	Отраслевые министерства, уполномоченный орган
Поиск и определение инфраструктурных проектов, обладающих потенциальной инвестиционной привлекательностью для частных инвесторов	Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей, отраслевые министерства
Реализация первого этапа отбора пилотных проектов	Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей, отраслевые министерства
Подготовка и утверждение разделов документов долгосрочного планирования, касающихся вопросов подготовки и реализации проектов ГЧП	Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей, отраслевые министерства, министерство финансов, рабочая группа по разработке предложений по развитию государственно-частного партнерства на территории Красноярского края

При проведении данных мероприятий сформируется необходимая нормативно-правовая база и информация о ГЧП в органах управления Красноярского края, будут понятны цели развития и методы достижения. В результате проведенных мероприятий показатель развития нормативно

правовой базы в Красноярском крае должен измениться с 2 баллов до 5 следующим образом, представленным в таблице 12.

Таблица 12 – Уровень развития нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства

Региональный закон о ГЧП	Соответствие нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации в сфере ГЧП	Муниципальные правовые акты в сфере ГЧП	НПА, регулирующие применение различных моделей ГЧП	Правила принятия решений о заключении соглашений ГЧП на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств	План развития ГЧП и/или программа реализации проектов ГЧП	Наличие НПА о стимулировании инвестиционной деятельности в субъекте РФ	Наличие НПА о межведомственном взаимодействии на всех этапах реализации проектов ГЧП	ИТОГО
0	1	0	0	1	1	1	1	5

Таким образом, утвердив концепцию развития сферы ГЧП и определив порядок межведомственного взаимодействия Красноярский край улучшит показатель качества нормативно-правовой базы в сфере ГЧП на 3 пункта по сравнению с анализом, представленным в пункте 2 второй главы.

Лучшие практики регионов в сфере ГЧП показывают, что конкретные региональные нормативно-правовые акты по отраслям и механизмам ГЧП необходимо принимать, в том случае, когда уже существуют реальные проекты, это позволит учесть многие нюансы и определить наиболее приемлемые формы и механизмы ГЧП. Также практика показывает, что развитие регионального законодательства будет способствовать развитию муниципальных нормативно-правовых актов в сфере ГЧП.

3.2 Разработка мероприятий по развитию институциональной среды для повышения эффективности управления проектами государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Очевидно, что наличие существенных различий между механизмами реализации проектов ГЧП требуют детально проработанной законодательной и нормативной базы соглашений. Однако это традиционный взгляд на проблему, при котором мотивация инвесторов рассматривается только в экономической и правовой плоскости. При этом нежелание частного инвестора вкладывать средства в тот или иной сектор зачастую может быть связано с тем, что он не видит ни стратегических инвестиционных целей, определенных государством, ни самой готовности со стороны государства образовать коалицию с бизнесом на равноправной основе, то есть на принципах партнерства. Поэтому важна политическая институционализация принципа ГЧП, имеющая даже психологическое значение.

Как показал анализ институциональная среда в сфере ГЧП в Красноярском крае только начинает развиваться, отсутствует институт развития ГЧП и квалифицированные должностные лица, что значительным образом препятствует реализации проектов ГЧП, поэтому я предлагаю следующие мероприятия по развитию институциональной среды:

а) повышение квалификации государственных служащих. При оценке уровня развития институциональной среды ГЧП экспертами учитывается такой показатель как «наличие специалистов, имеющих соответствующую квалификацию в сфере государственно-частного партнерства», баллы за который начисляются только в случае наличия пяти таких специалистов. В этой связи я предлагаю обучить по одному специалисту от каждого министерства Красноярского края. ГЧП-Институт совместно с МГИМО МИД России и Санкт-Петербургским политехническим университетом Петра Великого организует программы повышения квалификации, рассчитанные на представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти,

органов местного самоуправления, руководителей и специалистов частных компаний и некоммерческих организаций, участвующих в процессе подготовки и реализации проектов ГЧП. Мной были выбраны несколько программ, представленные в таблице 13: для представителя министерства экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края – программа повышения квалификации «Применение механизмов ГЧП для развития региональной и муниципальной инфраструктуры: необходимые условия, основные этапы реализации проектов, оценка эффективности и сопровождение органами власти на всех этапах». Программа состоит из 5 образовательных модулей, охватывающих ключевые вопросы управления сферой ГЧП на региональном уровне и управления проектами ГЧП/МЧП на всем жизненном цикле.

Первый модуль программы посвящен последним нововведениям и тенденциям в сфере ГЧП, а также анализу текущей ситуации, связанной с реализацией проектов ГЧП в Российской Федерации. Второй модуль посвящен региональной и муниципальной институциональной среде в сфере ГЧП, и, в первую очередь, вопросам нормативно-правового регулирования. Третий модуль состоит из двух подмодулей и раскрывает особенности правового и финансового структурирования проекта. Четвертый модуль полностью посвящен подготовке и проведению конкурсных процедур для отбора частного партнера, а пятый модуль направлен на получение слушателями знаний и навыков для успешного финансового и коммерческого закрытия проектов ГЧП/МЧП, а также организации эффективного контроля за ходом их реализации. Каждый модуль в обязательном порядке включает практическое занятие в виде деловой игры, практикума или экспертной сессии. Стоимость данного курса составляет 45 тысяч рублей.

Для представителя министерства финансов – открытая программа «Финансовое моделирование в проектах ГЧП: практические аспекты». Первый день предполагает знакомство участников семинара с основами финансового моделирования и ключевыми функциями MS Excel, которые могут применяться

для построения финансовых моделей. Второй и третий дни сфокусированы на практикуме по построению полноценной финансовой модели проекта ГЧП (на основании шаблона, предоставленного тренерами), включая запись макросов для целей подбора платы концедента. Предполагается, что участники первого дня – слушатели с базовыми навыками по работе с MS Excel. участники второго и третьего дней имеют развитые навыки работы с MS Excel и финансовой отчетностью. Стоимость этой программы 30 990 рублей.

Для представителей остальных министерств предлагаю пройти обучение по программе «Особенности подготовки проектов ГЧП в соответствии с положениями 224-ФЗ «О государственно- частном партнерстве, муниципально- частном партнёрстве в Российской Федерации». Продолжительность программы – 2 рабочих дня, стоимость 29 990 рублей.

Таблица 13 – Стоимость обучения служащих

Представитель	Программа	Стоимость, руб.
Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей – 1 человек	«Применение механизмов ГЧП для развития региональной и муниципальной инфраструктуры: необходимые условия, основные этапы реализации проектов, оценка эффективности и сопровождение органами власти на всех этапах»	45 000
Министерство финансов – 1 человек	«Финансовое моделирование в проектах ГЧП: практические аспекты»	30 990
Остальные министерства – 10 человек	«Особенности подготовки проектов ГЧП в соответствии с положениями 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации»	29 990
Итого		345 900*
* - сумма с учетом скидки 10%		

При участии 3 и более представителей одной организации предоставляется скидка в размере 10%. Таким образом общая стоимость обучения служащих обойдется в 345 900 рублей.

б) размещение на Инвестиционном портале региона отдельного раздела, посвященного ГЧП. Для расширения практики реализации проектов ГЧП в

Красноярском крае, предлагаю модернизировать на специализированном двуязычном Интернет-портале об инвестиционной деятельности Красноярского края раздел, посвященный государственно-частному партнерству, который будет включать в себя в визуально-графическом и текстовом формате следующие блоки информации:

1) информация о потребности в объеме внебюджетных средств в отраслях общественной инфраструктуры;

2) перечень объектов общественной инфраструктуры с описанием качественных характеристик объектов (по возможности с указанием необходимого объема инвестиций), создание которых планируется на основе механизмов государственно- частного партнерства;

3) реестр проектов ГЧП, находящихся в стадии инициации, разработки, создания и эксплуатации в субъекте РФ;

4) информационная карта нормативно-правовой базы в сфере государственно-частного партнерства субъекта РФ;

5) примеры успешных практик реализации проектов ГЧП, методические рекомендации, аналитические обзоры и другие информационные материалы – база знаний субъекта в сфере ГЧП.

Функцию наполнения и сопровождения раздела «Государственно-частное партнерство» на едином инвестиционном Интернет-портале Красноярского края, как показывает практика, эффективнее всего закрепить за уполномоченным органом в сфере ГЧП, т. е. министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края, а предоставление информации предлагается осуществлять следующим образом, указанном в таблице 14. Необходимо установить формат представления информации и ответственный орган за предоставление и наполнение данного раздела на портале.

Таблица 14 – Разделы о государственно-частном партнерстве на инвестиционном портале

Информация	Формат представления	Ответственный орган управления в сфере ГЧП
Необходимый объем внебюджетных средств в отраслях инфраструктуры	визуально- графический	отраслевые органы власти
Перечень объектов общественной инфраструктуры	текстовый	отраслевые органы власти + уполномоченный орган
Информационная карта НПБ в сфере ГЧП	визуально-графический/ текстовый	уполномоченный орган + институт развития
База знаний	визуально-графический/ текстовый	уполномоченный орган
Достижение показателей	визуально-графический	уполномоченный орган
Реестр проектов ГЧП	текстовый	уполномоченный орган

Информационное обеспечение сферы ГЧП в сети Интернет имеет важное значение, так как инвестору необходимо видеть, что публичный партнер заинтересован в реализации проекта и готов предоставить информацию об уже действующих проектах, о мерах поддержки и формах взаимодействия.

г) создание регионального центра ГЧП, выполняющего роль института развития. Региональные центры ГЧП (далее – РЦ ГЧП) являются одним из инструментов государственной политики, стимулирующих развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства в субъектах РФ. Преимущественно – это корпорации развития субъекта, которые осуществляют функции по сбору и разработке инвестиционных проектов и их последующему сопровождению. В Красноярском крае существует АО «Корпорация развития Красноярского края», основными направлениями деятельности которой является организация работы по повышению инвестиционной привлекательности и уровня конкурентоспособности экономики Красноярского края, создание благоприятных условий для ведения бизнеса в Красноярском крае, увеличения притока инвестиций путем улучшения механизмов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти с предпринимателями, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Я

предлагаю создать РЦ ГЧП в виде структурного подразделения Корпорации развития. Целью подразделения должно стать технико-экономическое обоснований и составление бизнес-планов проектов государственно-частного партнерства, отбор, оценка эффективности и целесообразности и предпроектная подготовка соглашений о ГЧП.

Для выполнения функций РЦ ГЧП должен будет иметь следующую иерархическую структуру подчинения, которая представлена на рисунке 6.



Рисунок 6 – Структура регионального центра государственно-частного партнерства

Таким образом для создания РЦ ГЧП в АО «Корпорация развития Красноярского края необходимо создать два функциональных отдела: по работе с инвесторами и по развитию механизма ГЧП.

К полномочиям отдела по работе с инвесторами предлагаю отнести следующее:

- разработка технико-экономического обоснования и (или) составление бизнес-плана проекта государственно-частного партнерства;
- проведения экспертизы инвестиционных проектов, выдачи заключения о целесообразности их реализации;

- оказание содействия инициаторам проектов при взаимодействии с органами государственной и муниципальной власти в получении согласований и разрешительных документов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- разработка полной документации по проекту;

- информационное сопровождение инвесторов в реализации инвестиционных проектов (с момента оформления бизнес-идеи до завершения реализации проекта или принятия решения о нецелесообразности его реализации).

К полномочиям отдела по развитию механизма ГЧП предлагаю отнести:

- организацию и проведение научных, маркетинговых исследований, в том числе с участием на договорной основе ученых и специалистов, на финансовом, инвестиционном, технологическом и техническом рынках, направленных на привлечение российских и иностранных инвестиций в проекты для модернизации экономики края;

- участие в разработке методик, рекомендаций, регламентов, и нормативных правовых документов, связанных с организацией финансирования, экономическим сопровождением, государственной поддержкой ГЧП проектов, направленных на технологическую и техническую модернизацию секторов экономики края;

- разработку мероприятий по привлечению российских и иностранных инвестиций в проекты для модернизации экономики края;

- совместно с министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края организацию конференций, семинаров, презентаций, публичных слушаний и т.п. по вопросам в сфере интересов участников инвестиционной деятельности;

- разработку и отбор проектов к реализации в Красноярском крае.

Министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей ежегодно должно составлять государственное задание для данного подразделения, в котором могут содержаться данные о количестве

разработанных проектов, о количестве инициированных проектов, о количестве проведенных оценок проектов ГЧП, а также о мероприятиях, направленных на развитие ГЧП и привлечение инвесторов.

Таким образом, основной целью РЦ ГЧП должна стать разработка качественных проектов ГЧП, осуществление эффективного взаимодействия инвесторов и органов власти на всех этапах проекта ГЧП. Для социально-экономического развития региона необходимо, чтоб каждый проект был целесообразен для инвестирования, чтоб соответствовал направлениям развития края и региональным программам, в связи с этим предлагаю алгоритм, в соответствии с которым РЦ ГЧП будет проводить оценку целесообразности проекта.

3.3 Разработка алгоритма оценки целесообразности проекта государственно-частного партнерства

При всем многообразии форм государственно-частного партнерства в своей основе они призваны обеспечить определенную выгоду для каждого из участников. При этом ожидаемый эффект может лежать в разных областях для каждого из заинтересованных субъектов, иметь разные критерии, не относящиеся к области финансовых показателей.

Разработка алгоритма оценки целесообразности проектов ГЧП предполагает исследование данного явления и анализ основных компонентов управления: эффективности проекта и оценки самого партнерства, его ценности и целесообразности.

На сегодняшний день в Красноярском крае обязательной является лишь оценка эффективности механизма финансирования ГЧП, проводимая министерством финансов края. Не проводится оценка самой целесообразности проекта, поэтому одной из основных задач работы РЦ ГЧП должна стать работа с потенциальными инвесторами и разработка экономически и социально целесообразных ГЧП проектов.

Исходя из этого я разработала алгоритм, по которому РЦ ГЧП сможет определить целесообразность проекта ГЧП, и который будет применим как для государственного, так и для частного партнера.

Я предлагаю оценивать целесообразность реализации Проекта (R) расчётом по следующей формуле (2):

$$R = \sum_{i=1}^I (k_i \times q_i) \quad (2)$$

где k_i – весовой коэффициент i -го критерия целесообразности;

q_i – балл оценки i -го критерия целесообразности;

I – количество критериев целесообразности.

Исходя из формулы предлагаю ввести следующие критерии и оценивать их от 0 до 1.

1. Наличие чётко сформулированной цели Проекта с определением количественных показателей результатов его реализации. Баллы:

1 – наличие чётко сформулированной цели Проекта с указанием прямых и конечных социально-экономических результатов реализации Проекта и характеризующих их количественных показателей;

0,5 – наличии чётко сформулированной цели Проекта с указанием прямых результатов реализации Проекта и характеризующих их количественных показателей;

0 – наличие сформулированной цели Проекта без указания количественных показателей, характеризующих прямые и конечные социально-экономические результаты его реализации.

2. Соответствие цели Проекта приоритетам и целям, определённым в программно-плановых документах социально-экономического развития области. Баллы:

1 – цель Проекта соответствует приоритетам и (или) целям, определённым: стратегией или концепцией социально-экономического развития края; стратегией или концепцией развития отдельной сферы в крае; Программой Правительства края на среднесрочный период (в части показателей, характеризующих приоритетные направления развития);

0,75 – цель Проекта соответствует приоритетам и (или) целям, определённым большинством перечисленных выше документов;

0,5 – цель Проекта соответствует приоритетам и (или) целям, определённым хотя бы одним из перечисленных выше документов;

0 – цель Проекта не соответствует ни одному из приоритетов и (или) целей, определённых в перечисленных выше документах, либо сведения о приоритетах не представлены.

3. Комплексный подход к решению конкретной проблемы в рамках реализации Проекта во взаимосвязи с программными мероприятиями, реализуемыми в рамках государственных, областных целевых или региональных программ. Баллы:

1 – реализация Проекта направлена на достижение целей и решение задач действующей государственной либо краевой целевой или региональной программы;

0,5 – реализация Проекта направлена на достижение целей и решение задач разрабатываемой государственной либо краевой целевой или региональной программы;

0 – подтверждающие сведения не представлены.

4. Необходимость реализации Проекта в связи с осуществлением соответствующими государственными и (или) муниципальными органами полномочий, отнесённых к предмету их ведения. Баллы:

1 – реализация Проекта предназначена для осуществления государственными и (или) муниципальными органами полномочий, отнесённых к предмету их ведения;

0 – реализация Проекта не предназначена для осуществления государственными и (или) муниципальными органами полномочий, отнесённых к предмету их ведения, либо подтверждающие сведения не представлены.

5. Актуальность решения проблем в сфере внедрения Проекта на территории края. Баллы:

1 – средний по области уровень показателя, наиболее полно характеризующего цель (конечный результат) либо состояние сферы внедрения Проекта, более чем на 25 процентов отклоняется в худшую сторону от среднего по Сибирскому федеральному округу (при отсутствии данных – по Российской Федерации или от существующего норматива);

0,75 – отклонение в худшую сторону составляет от 10 до 25 процентов;

0,5 – присваивается, если отклонение в худшую сторону составляет от 0 до 10 процентов;

0 – сравнение не производится или не приведены соответствующие источники информации либо средний по области уровень показателя лучше, чем средний по Сибирскому федеральному округу (при отсутствии данных – по Российской Федерации или существующего норматива).

6. Актуальность решения проблем в сфере внедрения Проекта на территории муниципального образования края. Баллы:

1 – средний по муниципальному образованию (муниципальному району, городскому округу) края уровень показателя, наиболее полно характеризующего цель (конечный результат) либо состояние сферы внедрения Проекта, отклоняется в худшую сторону более чем на 25 процентов от среднего по краю;

0,75 – отклонение в худшую сторону составляет от 10 до 25 процентов;

0,5 – отклонение в худшую сторону составляет от 0 до 10 процентов либо решение проблемы будет осуществляться на территории нескольких муниципальных образований области;

0 – сравнение не производится или не приведены соответствующие источники информации либо средний по муниципальному образованию (муниципальному району, городскому округу) области уровень показателя лучше среднего уровня показателя по краю.

7. Наличие потребности в продукции (работах, услугах), создаваемой в результате реализации Проекта, с учётом производства аналогичной и замещающей продукции (работ, услуг). Баллы:

1 – потребность в продукции (работах, услугах) создаваемой в результате реализации Проекта существует, а производство аналогичной и (или) замещающей продукции (работ, услуг) отсутствует;

0,5 – в результате реализации Проекта предусматривается производство продукции (работ, услуг), потребность в которой с учётом производства аналогичной и замещающей продукции (работ, услуг) удовлетворяется не в полном объёме или не в достаточном качестве;

0 – потребность в продукции (работах, услугах), создаваемой в результате реализации Проекта, с учётом производства аналогичной и замещающей продукции (работ, услуг) отсутствует либо подтверждающие сведения не представлены;

8. Обоснование планируемой мощности объекта Проекта. Баллы:

1 – представлено развёрнутое обоснование планируемой мощности и уровня загрузки объекта Проекта, с подтверждающими технико-экономическими расчётами;

0,5 – в обосновании планируемой мощности и уровня объекта Проекта представлены общие сведения без подтверждающих технико-экономических расчётов;

0 – присваивается, если какие-либо сведения, обосновывающие планируемую мощность объекта Проекта, не представлены.

9. Наличие документации, обосновывающей стоимость Проекта. Баллы:

1 – наличие технико-экономического обоснования или бизнес-плана Проекта, утвержденного инициатором Проекта;

0,75 – наличие финансовой модели Проекта, утвержденной инициатором Проекта;

0,5 – наличие аналитического отчёта о предполагаемой стоимости Проекта, основанного на сведениях по проектам-аналогам;

0 – ни один из указанных документов не представлен.

10. Соответствие проектной мощности объекта Проекта имеющейся потребности. Потребность в продукции (работах, услугах) определяется на момент ввода в эксплуатацию объекта Проекта с учётом уже созданных и создаваемых мощностей в данной сфере деятельности. Баллы:

1 – проектная мощность (намечаемый объём производства продукции, выполнения работ, оказания услуг) объекта Проекта соответствует или менее потребности в данной продукции (работах, услугах);

0,75 – потребность в данной продукции (работах, услугах) обеспечивается уровнем использования проектной мощности объекта Проекта в размере менее 100 процентов, но не ниже 85 процентов;

0,5 – потребность в данной продукции (работах, услугах) обеспечивается уровнем использования проектной мощности объекта Проекта в размере менее 85 процентов, но не ниже 70 процентов;

0 – потребность в данной продукции (работах, услугах) обеспечивается уровнем использования проектной мощности объекта Проекта в размере менее 70 процентов либо сведения об объёме потребности в продукции (работах, услугах) не представлены.

11. Уровень софинансирования Проекта частным партнером. Баллы:

1 – объём частных инвестиций составляет не менее 70 процентов стоимости Проекта;

0,75 – объём частных инвестиций составляет от 40 до 70 процентов стоимости Проекта;

0,5 – объём частных инвестиций составляет от 10 до 40 процентов стоимости Проекта;

0 объём частных инвестиций составляет менее 10 процентов стоимости Проекта.

12. Предполагаемый срок выхода на проектную мощность объекта Проекта. Баллы:

1 – Проект со сроком выхода на проектную мощность через 1-2 года с момента официального представления обращения и концепции Проекта;

0,75 – Проект со сроком выхода на проектную мощность через 2-3 года с момента официального представления обращения и концепции Проекта;

0,5 – Проект со сроком выхода на проектную мощность через 3-5 лет с момента официального представления обращения и концепции Проекта;

0 – Проект со сроком выхода на проектную мощность через 5 лет с момента официального представления обращения и концепции Проекта.

Минимально допустимое значение оценки целесообразности реализации Проекта предлагаю установить равным 0,700. Это будет означать, что проект целесообразен для реализации, проект будет способствовать развитию края, оптимален по финансированию и будет иметь максимально быструю отдачу. Таким образом, проведя оценку целесообразности проекта ГЧП можно говорить об его общественной и экономической эффективности, а также о том, что проект будет востребован и принесет прибыль инвестору. Данная оценка также поможет увидеть слабые стороны проекта, которые необходимо доработать или уточнить.

В результате всех проведенных мероприятий по развитию институциональной среды в сфере ГЧП в Красноярском крае, показатель уровня развития будет выглядеть следующим образом, представленным в таблице 15.

Таблица 15 – Оценка уровня развития институциональной среды государственно-частного партнерства в Красноярском крае

Наличие института развития ГЧП	Наличие перечня объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений ГЧП	Наличие уполномоченного органа в сфере ГЧП	Наличие структуры, ответственной за сопровождение проектов	Наличие органа, ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора частного партнера	Информационная поддержка сферы ГЧП, реестр проектов	Наличие единой методики оценки проектов ГЧП	Наличие органа, ответственного за рассмотрение иницируемых проектов и выработку политики в сфере ГЧП	Должностные лица, имеющие специальную квалификацию в сфере управления ГЧП проектами	Итого
1	1	1	1	1	1	1	1	1	9

Таким образом, по всем критериям оценки институциональной среды будут проведены мероприятия, что будет способствовать эффективному развитию ГЧП в Красноярском крае, заключению новых проектов, которые будут способствовать развитию края в целом.

В целом после проведения мероприятий в области нормативно-правовой базы и институциональной среды управление в сфере ГЧП станет понятным и будет иметь конкретные цели и методы их достижения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Суммируя все показатели и возможности государственно-частного партнерства, необходимо склониться в пользу такой новой формы взаимоотношений государства с частным бизнесом. Во-первых, государственно-частное партнерство является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющий развивать отношения бизнеса и государства, во-вторых, это возможность государства нахождения источника бюджетных доходов, а у частного сектора – возможность владения и распоряжения государственными и муниципальными активами, а также возможность получения различных государственных привилегий. В-третьих, объединение усилий государства и частного предпринимательства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. И последнее, это удачный механизм нахождения экономического и социального консенсуса, внедрение новых разработок и технологий, с помощью идей, логических и хладнокровных рассуждений бизнеса в сочетании с упорядоченностью и властью государственных структур.

Для достижения поставленной цели разработки рекомендаций по управлению сферой ГЧП в Красноярском крае мной были решены следующие задачи:

- изучены теоретические аспекты в сфере ГЧП;
- произведен анализ развития ГЧП в России и её субъектах;
- выявлены проблемы развития ГЧП в Красноярском крае;
- предложены рекомендации по совершенствованию управления в сфере ГЧП в Красноярском крае.

В результате проведения всех рекомендуемых мероприятий по развитию нормативно-правовой базы ГЧП, институциональной среды и внедрения оценки целесообразности проектов будут созданы необходимые условия для эффективного применения механизма ГЧП в Красноярском крае. Таким

образом, процесс управления сферой государственно-частного партнерства станет структурированным, а общий уровень развития ГЧП в крае вырастет в соответствии с методологией оценки Центра ГЧП.

Повышение уровня развития ГЧП в крае будет способствовать притоку капитала, развитию различных сфер экономики края, повышению уровня предоставляемых услуг населению и общему качеству жизни. В настоящее время при дефиците бюджета Красноярскому краю необходим частные инвестиции для развития, а механизм ГЧП и грамотное управление данным механизмом поможет эффективно использовать эти инвестиции и успешно развивать край.

Результаты данной работы могут быть применены органами исполнительной власти Красноярского края, в частности министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей, Советом по улучшению инвестиционной привлекательности Красноярского края при Губернаторе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Ахтариева Л.Г. Современные направления и инструменты частно-государственного партнерства в регионе / Л.Г. Ахтариева // Экономика и управление: Российский научный журнал. – 2014. – № 1/4. – С. 47–50.
2. Гусева М. С., Ильина А. А. Оценка реализации механизма государственно-частного партнерства в субъектах РФ: тенденции, проблемы и перспективы // Научно-методический журнал «Концепт». – 2015. – 25 с.
3. Еганян А. С. Государственно-частное партнерство в России /А. С. Еганян // Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы: сб. науч. ст. / Под ред. А. А. Зверева. М. , 2015. – С. 48–57.
4. Зельднер А. Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства / А. Г. Зельднер. – М.: Институт экономики РАН, – 2010. 42с.
5. Иголкина Л. М. Государственно-частное партнерство. Особенности взаимодействия / Л. М. Иголкина // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 10. – С. 335–337.
6. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ : региональный стандарт / под ред. П. Л. Селезнёва. – Москва : Изд-во Центра развития ГЧП, 2014. – 52 с.
7. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ.
8. О концессионных соглашениях : федер. закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ.

9. О министерстве экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края : постановление Правительства Красноярского края от 23 декабря 2014 г. № 639-п.

10. Об определении уполномоченного органа в сфере государственно-частного партнерства в Красноярском крае : постановление Правительства Красноярского края от 29 янв. 2016 г. №30-п.

11. Пчелкина В. В. Региональные центры государственно-частного партнерства как институты инвестиционной инфраструктуры / В. В. Пчелкина // Вестник Чувашиского университета. – 2013. – № 1. – С. 439–443

12. Развитие институциональной среды для применения механизмов государственно-частного партнерства в субъектах РФ: метод. рекомендации / М. В. Ткаченко [и др.]. – Москва : Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. – 32 с.

13. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.

14. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2014–2015 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.

15. Развитие ГЧП в России становится системным [Электронный ресурс] : Торгово-промышленные ведомости / ТПП-Информ. – Электрон. журн. – Москва : Торгово-промышленная палата, 2016. – Режим доступа: http://old.tpp-inform.ru/analytic_journal/4836.html

16. Ромодина, И. В. Экономическая политика и управление экономическим развитием / И. В. Ромодина // Институциональная среда государственно-частного партнерства: опыт Пермского края. – 2015. – №3. – С. 28–40.

17. Семина Е. М. Политико-правовая среда как фактор развития государственно-частного партнерства в России / Е. М. Семина // Успехи в химии и химической технологии. – 2014. – № 7. – С. 62–64
18. Сычева И. В. Исследование форм и механизмов государственно-частного партнерства в мировой и отечественной практике / И. В. Сычева // Известия Тульского государственного университета. – 2012. – № 2. – С. 23–33
19. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://www.gks.ru>
20. Шмелева Е. В. Об основах государственно-частного партнерства в РФ / Е. В. Шмелева // Бизнес-журнал государственно-частное партнерство. – 2015. – № 5. – С. 15–18.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Рейтинг субъектов по развитию государственно-частного партнерства

Место в рейтинге	Субъект РФ	Уровень развития ГЧП, %
1	Москва	60.2
2	Санкт-Петербург	59.9
3	Самарская область	59.6
4	Новосибирская область	57.4
5	Нижегородская область	53.6
6	Свердловская область	49.7
7	Ленинградская область	48.4
8	Московская область	47.9
9	Ульяновская область	44.6
10	Республика Татарстан	43.0
11	Республика Башкортостан	41.2
12	Тамбовская область	40.4
13	Удмуртская Республика	40.0
14	Республика Саха - Якутия	39.6
15	Владимирская область	39.3
16	Республика Бурятия	37.2
17	Рязанская область	37.0
18	Калужская область	34.2
19	Волгоградская область	33.9
20	Хабаровский край	33.4
21	Воронежская область	33.4
22	Астраханская область	32.8
23	Вологодская область	31.7
24	Ямало-Ненецкий автономный округ	31.6
25	Тульская область	31.6
26	Пермский край	31.5
27	Оренбургская область	30.7
28	Ханты-Мансийский автономный округ	30.6
29	Красноярский край	30.2
30	Костромская область	29.8
31	Челябинская область	29.4
32	Белгородская область	29.2
33	Саратовская область	28.2
34	Ростовская область	27.7
35	Архангельская область	26.7
36	Чувашская Республика	26.6
37	Республика Коми	26.0

Продолжение приложения А

Место в рейтинге	Субъект РФ	Уровень развития ГЧП, %
38	Калининградская область	25.9
39	Амурская область	25.3
40	Липецкая область	24.8
41	Мурманская область	24.4
42	Республика Мордовия	22.4
43	Ставропольский край	22.1
44	Ярославская область	21.2
45	Сахалинская область	21.1
46	Краснодарский край	20.9
47	Кабардино-Балкарская Республика	20.8
48	Псковская область	20.1
49	Пензенская область	19.9
50	Алтайский край	19.9
51	Камчатский край	19.4
52	Кемеровская область	17.4
53	Тюменская область	17.3
54	Смоленская область	16.8
55	Ивановская область	16.4
56	Томская область	15.9
57	Орловская область	15.7
58	Кировская область	15.3
59	Омская область	14.7
60	Новгородская область	14.6
61	Иркутская область	14.1
62	Республика Карелия	13.8
63	Забайкальский край	12.5
64	Еврейская автономная область	12.1
65	Брянская область	12.1
66	Республика Алтай	12.0
67	Курганская область	11.5
68	Республика Крым	11.1
69	Республика Дагестан	10.8
70	Республика Тыва	10.3
71	Курская область	10.1
72	Республика Марий Эл	9.6
73	Республика Калмыкия	9.0
74	Приморский край	9.0
75	Тверская область	8.3
76	Ненецкий автономный округ	8.0
77	Республика Хакасия	7.8
78	Магаданская область	6.0
79	Севастополь	5.7

Окончание приложения А

Место в рейтинге	Субъект РФ	Уровень развития ГЧП, %
80	Республика Ингушетия	5.0
81	Республика Адыгея	4.5
82	Чеченская Республика	2.1
83	Чукотский автономный округ	1.8
84	Карачаево-Черкесская Республика	1.8
85	Республика Северная Осетия - Алания	0.0

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Оценка целесообразности проекта

Наименование критерия оценки	Допустимые баллы оценки	Весовой коэффициент (k_i)	Балл оценки (q_i)	Характеристика присваиваемых баллов
1	2	3	4	5
Наличие чётко сформулированной цели Проекта с определением количественных показателей результатов реализации	1 0,5 0	0,07		
Соответствие цели Проекта приоритетам и целям, определённым в программно-целевых документах соц.-эконом. развития края	1 0,75 0,5 0	0,05		
Комплексный подход к решению конкретной проблемы в рамках реализации Проекта во взаимосвязи с программными мероприятиями, реализуемыми в рамках государственных, областных целевых или региональных программ	1 0,5 0	0,04		
Необходимость реализации Проекта в связи с осуществлением соответствующими государственными или муниципальными органами полномочий, отнесённых к предмету их ведения	1 0	0,06		
Актуальность решения проблем в сфере внедрения Проекта на территории края	1 0,75 0,5 0	0,07		
Актуальность решения проблем в сфере внедрения Проекта на территории МО	1 0,75 0,5 0	0,09		

Окончание Приложения Б

1	2	3	4	5
Наличие потребности в продукции (работах, услугах), создаваемой в результате реализации Проекта, с учётом производства аналогичной и замещающей продукции (работ, услуг)	1 0,5 0	0,08		
Обоснование планируемой мощности объекта Проекта	1 0,5 0	0,13		
Наличие документации, обосновывающей стоимость Проекта	1 0,75 0,5 0	0,13		
Соответствие проектной мощности объекта Проекта имеющейся потребности	1 0,75 0,5 0	0,12		
Уровень софинансирования Проекта частным партнером	1 0,75 0,5 0	0,10		
Предполагаемый срок выхода на проектную мощность объекта Проекта	1 0,75 0,5 0	0,06		
Оценка целесообразности реализации Проекта (R)	X	1,00		

